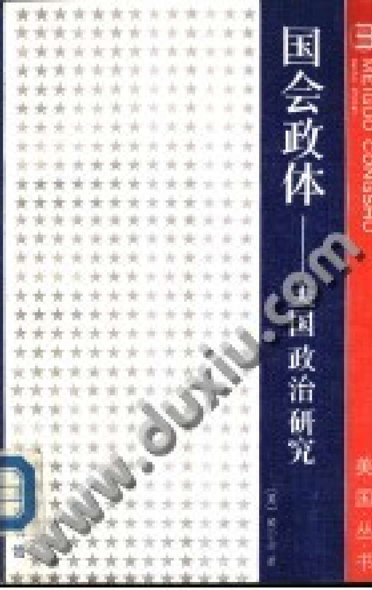

国会政体
——美国政治研究
MEIGUO CONGSHU
美国丛书
[美]
www.duxiu.com

目　次

前　言

我写这些文章的目的，并不是为了详尽地评论美国政府，只是指出联邦制的最独特的实际特征。由于把国会作为联邦制的中枢和支配力量，这些文章的目的在于说明国会的各种情况。人们已经发现，而且有无数的评论家已经说过，我们的全国政府的形式是独一无二的，具有它自己的一切特征。然而，有充分的证据表明，很少有人看出我国政府和世界上其它政府的最重要的区别何在。世界上存在着类似的其它联邦制，但我国宪法的立法和行政管理原则即使是在宪法制定时也决不是不成熟的。我国政府和所有其它伟大的政府制度的重要区别，正是我国的立法和行政机关造成的。现代政治中最显著的差别，并不在于总统制政府和君主制政府，而在于国会制政府和议会制政府。国会制政府是委员会政府，而议会制政府是责任内阁制政府。这就是自身说明研究现实政治的现代学者的教导有两种主要类型：一个是由服从立法机关支配而又不对它负责的半独立的行政官员组成的政府，另一个是由实际上高于一切的立法机关认可的领袖和负有责任的公仆的行政官员组成的政府。因此，我写这些文章的主要目的在于充分说明这两种政府的差别，以便尽可能清楚地表明联邦政府的实际情况。总之，我所写的不是评论，而是直率地提供可以作为实际建议的主要事实。

伍德罗·威尔逊

1884年10月7日于约翰·霍普金斯大学

第十五版序言

这本小册子的法文版的出版使我将此书仔细通读一遍。这是自从此书问世以来的第一次。重读此书使我深信，再版以前必须以序言方式写几句话，来阐述此书写成以后我国独特的国会体制所经历的一切变化。

我必须提醒目前的读者，此书写于1883至1884年间。由于本书描写的是一个有生命力的制度，它和一切总是在不断产生细微变化的有生命力的事物一样，形式和职能也在变化。因此，在我写此书时所描述的美国政体与我今天所认为的美国政体并非完全一样。

vi 正如人们认为的那样，细节问题比实质问题更值得注意。例如众议院议员不是三百二十五名，而是三百五十七名①；而且，毫无疑问，今年人口普查后，议员的人数由于重新分配，而会进一步增加。参、众两院所属的委员会也在不断增加。众议院通常有六十个委员会，参议院有四十多个。同时，由于权力很大的拨款委员会的细分，“支出性的”委员会的数目也在进一步增加。虽然在名义上控制国家财政的委员会仍然和过去一样多，但是当前的趋势是将一切重大事务集中到本书中经常提及的几个比较著名的委员会手中。例如，有几个部的审计委员会现在有时候仍然是近乎名义上监督行政开支。

vii 此书写成后，用以限制总统中途离职的《任期法案》已经撤

① 现在众议院议员总数是四百三十五人。——编者

销，事实上在它撤销前已形同虚设。《任期法案》本是针对约翰逊总统的，但在约翰逊总统以后，在国会当权的党发现没有什么必要坚持施行这项法案，法案是否符合宪法是值得怀疑的，于是它便暗暗地失效了。我写此书用一两句话提及这个法案时，并未充分考虑这些事实。

现在我认为，对于财政部长的权力，我也没有予以充分的估计。财政部长的权力无论怎样细致地受到规章制度的约束，指导和限制他的权力在我国的财政史上——尤其是在我国新近的财政史上——的许多关键时刻，已经证明具有最大影响。本书写成以后，我国曾多次看到财政部长在政府公债问题上利用自己权威以及他在控制国库资金的处理权方面所起的决定性影响。但是在这些问题上，他行使的不是政治权力，而是业务权。他象银行家一 viii 样帮助稳定市场。他没有改变政策，只是作了一些安排便使资金流通，有利于贷款和投资。因此，全国都认为由盖奇先生这样经验丰富的银行家出任财政部长，要比由一个有经验的政治家来担任此职更为稳妥。

以上所述都是些细节问题，还有一些实质问题需要论述。

1884年，我曾说过，合众国参议院忠实地代表了构成这个国家的几种要素，并为我们提供一个审慎的和正常组成的稳健和不断改进的议会。但是，现在我能否象当年那样有信心地这样说，是值得怀疑的。与十六年前相比，某些有钱有权的势力更可怕地控制了参议院的政治特性也发生了显著的变化。目前的趋势似乎是使参议院成为一个有成就的党派经理人的团体，而不是一个规 ix 模更小但更审慎的众议院。然而，参议院实际存在的这些特征可能是暂时的，也许很容易被夸大，这些特征是否能坚持存在，是否应当存在，它们会把我引向何处，我们并不知道。

众议院的组织的逐步一体化，是一个更为重要的问题，无论如何也是一个比较具体和明显可见的问题。近年来，议长的权力已经有了新的情况。现在人们比过去更加盼望议长能指导和控制众议院事务的全部过程，即使不是议长一人去做，无论如何也要通过由他担任主席的小型的规则委员会去做。期望这个委员会不仅不时重订和修改众议院的规则，而且还密切注意众议院日常事务的过程，制定计划，并且实际控制它对时间的使用。这个委员会由五人组成，但议长和其他两名代表众议院多数党的委员会成员决定委员会的行动，而委员会的行动又可以支配众议院。实际上，这个委员会控制着议案程序。一旦情况需要，它还决定要采取什么行动和不要采取什么行动。它象是一个指导部，但没有承担一个部的公共责任，也没有一个部的在两院的发言权。它是一个议院内部党机器中只为这个议院而行动的私有部件。议长本人不是作为规则委员会成员，而是以他行使"准许"发言的权力，断然决定什么议案可以允许个别议员超越由规则规定的或由规则委员会安排的正常程序去投票表决。

这在众议院内部就显然创造一种公认的十分集中的领导权，至少可以说已处于萌芽状态。全国已开始了解，就众议院而论，议长和规则委员会在任何正常时期都要对众议院会议的成败负责，而国会的政党决策会议已不大起作用了。这个决策会议无需经常召开，除非多数人在规则委员会指导下对它表示不耐烦或不服从的时候。可是，对这种新的领导权来说，和一切与委员会政体相联系的其它事物一样，也带有隐蔽的污点。它不是在公众辩论中得到公然承认和为之辩护的关于公开发言权的那种领导，也没有提交全国来检查评论。它只是使众议院一体化，而不是使参议院一体化；并没有使两院在政策上统一起来，只对一个很少有

机会进行辩论和很少有机会被适当而有效地赋予重任并被公开承认的议会产生影响。对于真正的政党领导权来说，它只有很少的相似之处。

值得注意的最重大的变化，就是对西班牙的战争造成了我国联邦制内部的权力分配和运用。这次战争最显著和最重要的后果是：由于投入国际政治和边远属地的治理，总统的权力大大扩大了，发挥建设性的政治才能的机会也增多了。当对外事务在一国的政治和政策中起着显著作用时，行政首脑的领导非常必要。他 xii 必须作出最初的判断，采取每一项行动的最初措施，提供作为建议并在很大程度上控制自己行为依据的情报。现在，合众国的总统当然是处于外交事务的前线。这是自1825年以来除林肯外的其他总统所不曾有的情况，当时这个新国家必须首先调整对外关系。今天，全文印发或宣读总统的讲稿已没有困难。总统的抉择，品德和经验同未来一些极其重大的问题密切相关。属地的管理必然大部分掌握在他的手中。这种异常的变化会产生一些有趣的事情。

首先，在公共服务中新的奖励可能吸引一批新的人才。由于我们迫切需要组织一支能够实现我们已经肩负异常重担的公职人员，我国将会建立起一支更好的文官队伍。

再者，行政首脑的这种新的领导可能持续下去。因此，它将对政府的整个办法产生极其深远的影响。它将使各行政部门的首长对国会的行动产生新的影响。作为结果，它将产生统一，这种 xiii 统一可以取代那种靠群众会议来治理国家的政治才能。它也可能使本书不得不成为过时的东西。

伍德罗·威尔逊

1900年8月15日于普林斯顿大学

1

一 导言

法律所及的范围很小。无论组成怎样的政府，这个政府的主要职责必然依靠行使权力，而一般来说，权力是赋予国家的精明和正直的部长们的。甚至法律的各种应用和力量也取决于行使权力。没有权力，你们的共和国不过是一纸空文，而不是一个活泼、能动和有效的组织——柏克

政治作家们的严重过失在于他们过分拘泥于他们将予以说明和检验的国家制度的形式。他们在分析制度机构方面突然停步不前，而不去揭示它们的职能的奥妙。——约翰·莫利

似乎有一种难以捉摸的命运主宰了合众国宪法的历史，因为这部联邦的大宪章时而被朋友违反，时而又被敌人所捍卫。首先，它的制定就是很不易的，相当艰难地战胜了联合起来反对它的持不同意见的各种狂热势力。宪法草案还在讨论中，就受到了许多权威性的批评。反对的声音极为强烈，而且来势不妙。联邦党人经过艰苦奋战，终于战胜了人数众多、战术精湛的敌人。然而这个胜利是彻底的，是令人惊讶的彻底胜利。新政府一旦成立，它唯一的惧怕，就是朋友的热情。确实，在新政府成立后很少再听到反对派的意见，他们完全从政治运动中消失了。这使人们在回顾当时的党派历史时，会想到反对者一定不仅被征服而且是彻底转变了。人们对事物的新秩序是普遍默认的。固然，并非人人承认自己是联邦党人，但是每人都以联邦党人的标准行事。在新的美国国会中固然存在妒嫉和争吵，但并没有党派的路线之

争。在华盛顿的首届内阁中由于分歧而经常引起的风波，是个人之争而不是政治性的。汉密尔顿和杰斐逊意见相左。这是因为一位是宪法的热心之士，而另一位仅是宪法的半心半意的朋友。差别如此之大，是因为他们禀性迥异。因此他们无论在何地以何种方式进行接触，总是各持己见，针锋相对。一个禀性热情，富有远见卓识，而在另一位的冰凉的血管里流动的却是相反的人生哲学。他们称不上是志同道合的伙伴。

然而，国会中的对抗比内阁要少。在所有的争执中，都没有显示有关宪法本身争执的严重倾向，争执的内容是如何服从宪法条文。虽然很快出现一些只把服从拘限于新宪法的文字方面，并且不支持试图去做法律条文中没有写明的事，但是无人威胁说拒绝忠于宪法。反对宪法的原则已不再视为时髦，但仍不能做到万众一心。政党在宪法机构内互相对立的派别中开始形成，很快就出现了两个相互竞争的政治派别，每一方都自称比对方更为彻底地遵奉宪法，装得比对方更加“纯洁”。正是那些竭尽全力抵制通过宪法的人们，在新划分的党派中又成了宪法的卫道士，要求严格地、刻板地和逐字逐句地解释宪法。

他们一贯采取这种态度，是很自然的。因为他们一度惧怕一个强大的中央政府，由于宪法结构的过于松散，使它的权力进一步扩大。但是，我在这里强调的并不是在我国早期的政治生活中各个政党的动机或执行的政策，而是在宪法通过时这些政党反对宪法作为法规和怀有敌意地批评宪法条文的行为就几乎立即消逝了。不仅是消逝，而且变成对宪法的原则、对那微妙的至高无上的双重制，以及由此而建立的复杂的双重行政机构的不加区别的、甚至是盲目的崇拜了。对这项一度议论纷纭的主要法律，现在到处受到欢迎，连批评也听不到了。从一开始直至出现争执前夕，

对宪法总方案从未有人提出异议。拒绝执行国会法令本身并不总是明言要求独立自主的州权，却常常以要求宪法权利为掩护，而最偏激的政策也总是对可敬的基本大法极力表示出最起码的形式上的尊敬。所有的国王的神授权利，从没有受过相对无可争议的宪法权力那样普遍的尊敬。我们坚信我们的制度是世界上最完善的，而且是所有文明国家迟早必须效仿的榜样。这种信念不会由于外国评论家的嘲笑而改变，也不会由于对这个制度的粗暴的冲击而动摇。

当然，现在这一切都不会令人费解或奇怪，任何人都能很容易地看到这样做的理由和好处。但是饶有趣味的是，从我们这一代起才开始无拘束地、直言无讳地批评宪法。我们是最早听到有同胞询问宪法是否还适用于当初宗旨的美国人，是最早开始怀疑和欧洲的制度相比我们自己的制度是否优越的美国人，也是最早开始想到改造联邦政府的行政机器，并赋予国会以新的职责的美国人。

对宪法态度的这种改变，明显地解释是，由于战争的狂暴打击以及后来政策的发展，使我们意识到政府的情况有了巨大的变化，是因为曾经取得的制约和平衡已不再生效，同时也是由于我们确实生活在一种宪法之下，而这种宪法与我们长期崇拜为我们特有的无可比拟的所有物有着本质的区别。简言之，这个样板政府已不再与自己的原型一致了。我们一直在保护它免受批评，而它却已背离了我们。1787年的制宪会议所制定的这部崇高的根本大法，仍然是我们的宪法，但是现在它在名义上而不是实际上是我们政府的体制。宪法的形式是一个经过精心调整的、理想的平衡体，而当今我国政府的实际结构只不过是国会至高无上的一种体制。和当初一样，国家的立法机关当然是借助于宪法的权威，

取得了立法权，这可以从国会有纪录的行动中推断出来。但国会的这些行动与那个伟大文件的鲜明理论是不相符的。我们继续依照久已为人所接受的宪法准则进行思考，认为在讨论重大问题时背离往日的措辞用语在政治上仍属异端。对于那些仔细考虑宪法措词的人来说，显而易见是，为大多数人所接受的有关联邦宪法的制衡和行政安排的见解，多年来落后于华盛顿政府的实际行动，而我们同我们当中的大多数人的认识相比，也远离了宪法制订者的时代和政策。历史学家有一种陈腐的观点：在宪法的发展过程中，名称比它们最初被赋予的职能要持久得多；制度虽然不断发生着重要的质的变化，而最初的命名却一直保留下来；我们自己的宪法史不过是又一次说明了制度变更的普遍原则。立法和行政的实践在不断地发展，联邦事务的管理水平比以前有了稳步的提高。这一切扩大了政府的范围，并且在无人察觉影响宪法措辞的情况下改变了政府的职能。我们的制度比英国毫不逊色，它是一种生命力很强的制度。我们的制度确实不是在不成文法的土壤中非常广阔地扎下根来，但是它的主根至少是宪法。我国的宪法如同大宪章和人权法案一样，作为政府体制的源泉作用，要比从它分出的支干的作用大得多。它是一种制度，在宪法的实体方面仅有一些不完善的和模糊的开端。它所执行的许多职能显然是和根本法包含的基本特征不相干的。

宪法本身并不是一个完善的体系，它不过是组织工作的第一步，只是为原则奠定了基础，它极其简要地规定了建立一个设有几个不同部门并分别拥有行政、立法和司法权力的政府；宪法将行政权赋予总统一人，对总统选举和就职作了明确的规定，对他的特权也作了简要的阐明。它将立法权明确授予国会，概括规定了国会两院的组织，对如何选举议员、议员人数和候选人的条件也

作了规定。宪法还设立了最高法院。这个法院有解释宪法的充分权威。宪法规定了任命法官的方式以及任职条件。至此，宪法的组织工作便告结束，它本身的主要作用也就在此。对宪法来说，如果超越了基本的规定，将会失去灵活性和适应性。国家的壮大和随之而来的政府制度的发展，会使不能适应在新情况下不断前进的社会的宪法分崩离析。如果宪法不能适应时代的需要，就必然象过时的机器一样被淘汰。因此，毫无疑问，我们的宪法由于简明已被证明是持久的。它只是一块基石，而不是一座完整的大厦；或者不如用句老话来作比喻：它是根，而不是完美的藤。

因此，我国历史的主要事实就是从这根朝气蓬勃的主根上生长了一种庞大的宪法体系——一种在成文法、司法决定以及不成文先例等方面门类不同而且在不断发展的体系。在我看来，我国政治史上最惊人的事实似乎是，这个体系即使在我们的最尖锐的宪法评论家手中也从未受到全面的、有份量的批评。他们似乎是从后面来看待这个问题的。他们的思想似乎受到那些无可比拟的《联邦党人文集》的支配，虽然那些文章是要影响1788年的选民，却仍然具有奇特而又长久的力量，至今还适用于对宪法的评论。但这些文章大大地掩盖了从那时起就已开始的宪法在实践中的发展情况。运用中的宪法显然与书面上的宪法有很大的区别。“观察现实的人，对现实与宪法条文的差别会感到惊异。他会在生活中看到许多书本上没有的东西；他从初步的实践中将不会发现对宪法的书面理论有许多细致的改进。”① 因此，一个人想立即写出从实际批评我们中央政府的文章，是一项艰难的任务，因为他

① 这是巴奇霍特先生谈到英国立宪制时所说的话。参见他著的《英国宪法》（美国新版）第69页。

想避开理论，紧扣事实，不使自己因了解政府的意图而感到迷惑，也不去猜测政府有朝一日会变成什么样子，而是尽力抓住现阶段并且如实描绘今天这个精密机构的各个具有特征的部门。同时，由于这项工作是在没有公认的权威作家的指导下进行的，所以是一项更为艰巨、更难预料的事业。

在检验任何政府制度时，主要问题当然在于查清那些真正掌握政权的人和基本的权力机构。任何制度总有一个权力中心，而这个制度的中心又在哪里？自负的权威又交到谁的手中呢？这个权威通过什么机构来说话和行动呢？根据权威性的宪法指南对诸 11 如此类问题作出的回答，是不能令人满意的。这主要是因为同那些不言而喻的事实是相互矛盾的。据说在联邦体制的方案中就没有单一的或中心的权力，因此在联邦制中也就不存在这种权力。正如一切著作中所说那样，在联邦制中只有权力的平衡和因相互制约而产生的一种良好的调整。但是，联邦体制的实际作为究竟是怎样呢？毫无疑问，在这个体制中，支配和控制的力量，一切主动和正常权力的中心和源泉都是国会。宪法限制的一切细节，甚至许多宪法限制的广泛原则，都已搁置不用了，而一个组织完善的国会控制的体制建立起来了。它对某些平衡的理论和分配权力的方案是一种粗暴的否定，但是这样既很便利而又不破坏宪法中所包含的自治原则。

然而，这个事实尽管很明显，但是并非浮在面上，世人不易看出。它只是在政府的潜流中流过，而且是在不为一般看法所了解的立法和行政的内部渠道中形成的。但是将宪法的"书面理论" 12 和立法的实际机构加以比较，特别注意那个机构是怎样调整国会与行政部门的关系、在立法机构和司法机构直接对抗的情况下两院对最高法院的态度等问题，那么这个事实是很容易分辨清楚

的。"书面上的理论"是完全明确的，每个美国公民对描述宪法的文章都很熟悉。在这些文章中可以看到，最突出的是关于联邦制度的理想制约和平衡的论述。甚至在最新的著作中也有实质上与约翰·亚当斯1814年给约翰·泰勒的信中相同的说法。亚当斯先生说："历史记载中有哪个宪法在平衡问题上比我们的宪法更复杂吗？首先，十八个州和一些准州同中央政府的平衡……第二，众议院同参议院的平衡，参议院和议会的平衡。第三，行政当局在某种程度上和立法机关的平衡。第四，司法权和众议院、参议院行政权以及州政府的平衡。第五，参议院在任命官员和签订条约方面同总统的平衡……第六，人民通过两年一次的选举对他们自己的代表进行平衡。第七，一些州的立法机关通过六年一次的选举同与参议院的平衡。第八，选举人在选举总统时同人民的平衡。这是一些复杂细致的平衡，据我的回忆，都是我们自己的首创，是我们自己特有的。"①

所有这些平衡在宪法的理论中都被认为是重要的。但最典型的还是中央和州政府之间的平衡，它是这个体制的关键性实质，包括平衡原则在内，它是这个联邦制的特点。值得提出的是，三十八个州和一些准州与联邦政府的权力的平衡，和上述的平衡一样，其目的不在于防止国家当局去干预那些明显表明或暗示属于各州的地方立法（如市政机构的管理，惩治一般罪行，继承法和契约法的实施，建立和维持普通教育机构，以及诸如社会经济问题和日常事务行政等方面的问题），而是为了制约和调整一些有关全国性问题的政策，使国会从中间或可疑的立场侵犯管辖权的危

① 《致约翰·泰勒的信》，载《亚当斯著作》第6卷，第467页。引文中省略的文字包括亚当斯对几种平衡的价值的意见。他认为其中一些平衡的效用值得怀疑，并且毫不犹疑地断言其它的平衡也是有害的。

险道路上后退，是为了使国会在州与联邦特权的界限出现模糊不清时态度鲜明，而且为了当州或联邦任何一方受到难以抗衡的威胁时，调整管辖权力。联邦政府从来不会去夺取各州的一般权力，但是非常可能的是，它在各处会偷越那些象是它自己领域的边界而造成侵犯（权力）的事实。正是为了共同保卫这类边界地区，两种政府都有权制止对方。这样做不是为提防革命，而是为了提防无限制地使用有疑问的权力。关于对各州权力的限制范围在制宪会议和通过宪法期间是信赖的，在《联邦党人文集》中有几 15 篇著名的论文作了引人注目的论述。只有使人们用1787—1789年间公众的观点去看问题，才是认清实际的宪法和理想的宪法的区别的最好办法。当时的公众憎恶软弱无能而又可怜的邦联，因为它除了乞求和优柔寡断以外，什么事也做不了。公众渴望消除造成"各州分裂、不和和好战的"旧仇宿怨，他们很希望建立一个强大、持久的联盟，以便保证在共同行动上协调一致，只有这种联盟才有安全与和睦。他们竭尽全力想使各州联合起来成为更为完善的邦联，可是，他们对能否实现自己的愿望，感到毫无把握。那些以前的殖民地直到最近才成为组织严密的自治州，彼此关系有些紧张，自以为是。它们是一群独立自大的国家，极力想保持自己用鲜血换来的特权，不信任任何凌驾于他们之上的权力或者潜取对自己的倔强的意志的控制。那些经受过战火的考验，饱尝家破人亡的痛苦，为自己的殖民地本土赢得独立的人们，刚毅不屈，自恃、专横，是不能期望他们会乐意地把他们对新建立的州 16 （他们的家乡）的感情和忠诚转移到联邦政府一边来的。因为联邦政府纯粹是人工的产物，任何人不会把它看作自己的政府。从当时的情况看来，似乎没有根据担心过多削弱州的权利。相反，有足够的理由使人担心，任何经过协议而成立的联盟会有坚持力立

场的活力和能力去反对它的主权州的成员一意孤行的行为。汉密尔顿不过是表达了当时进行思考的人们的共同信念，他说："州政府侵犯国家权力总是比国家侵犯州的权力容易得多"。他似乎很支持这种观点，他又说："证明这个问题，关键在于州政府——如果它们正直而谨慎地管理其事务的话——通常对人民具有较大程度的影响。这一情况同时也教导我们：所有的联邦制度中都有一种固有的弱点：因而给予它们符合自由原则的一切力量，在他们的组织内也不会花费过多力气的"。①

17

按照今天的标准来看，这种观点在对宪法历史的评论中处于最突出的地位。显然，各州保留的权力是用来对联邦政府进行真正而有力的制约。然而，我们还是很清楚地看出，这种州与国家当局之间的平衡和所有的宪法制约已经证明收效最微。检验布丁的方法是亲口尝一尝。今天我们已尝不出州权的那种浓厚的味道了，而当初那些制定州权的"厨师们"却认为他们给了这种味道。其实，倒是略有"联邦万能"的味道，他们认为这只是加进一点点明智的成份而已。正如库利法官所说，"从本质上来说，各州保留的权力不可能使对日益增长的联邦权力的约束达到最初所预料的程度。联邦政府最后必然对它本身的权威作出最后决定，必然是执行自己的意志。因此只有那些掌权的人根据宪法的授予以他们自己对宪法的责任感所作的解释，才能有对逐步扩大的联邦政府的管辖权进行有效的制约。由于联邦权力与州权的真正分界线从一开始就是争论与意见分歧的焦点，提出并解决某些有争议的问题，对于有权这样做的政党来说，纯粹是一种宪法的职责，这类事情必然是经常发生的。"②

18

① 参见《联邦党人文集》第十七篇。

② 参见库利：《宪法的原则》第143页。

在新的联邦政府成立初期，各州的意志毫无疑问占有很大优势。在国会和总统有时间摆脱最初的尴尬与胆怯的局面并且发现行使他们权力的最安全和最有效的方式以前，联邦的权力和州权针锋相对时，各州的特权可能还占优势。大家都记得，联邦政府最初似乎显得前程并不远大。由于邦联国会的软弱而招致了对它的蔑视。十三州中有两个州直到得到能够保证它们的稳定与成功时，才加入联邦；其它许多州是带着作出牺牲的准备勉强入联邦的。因此不能说，对于联邦最终能否生存下去，存在广泛的和坚定的信心。第一届国会的成员也是很勉强聚在一起的，并不是以一种非常真诚或进行合作的信任精神而集会的。他们汇集在一起后，有好几个月的时间对于怎样履行和在哪些问题上履行自己的未曾尝试的新职责感到非常为难。当时纽约州长根本不承认总统的庄严的正式地位。总统本人也一定感到要对自己官职的影响提出疑问，当时他发现不得不处理的重大事务，不过是一些仪礼细节，例如，每星期的哪一天最适合接受礼节性拜访以及"假如他出席非正式的茶会时他该说些什么等"。①但是新政府的这个最初的弱点在它的历史上是暂时的。直到联邦当局有时间估计自己的对策并学会灵活行事时，才直接同州发行争执。在华盛顿卸任总统之前，联邦政府已经组织就绪。正如它年复一年地致力于调整对外关系、保卫西部边界和维护国内和平那样，这个政府很快积蓄了力量，取得了信任。二十五年来，联邦政府一直没有机会考虑国内政策的一些问题，而这些问题后来竟诱使它滥用宪法权力。树立公共信誉、复兴商业、鼓励企业，处理开始是激烈争论后来导致一场与英国的强弱悬殊的战争；摆脱那种起先同法国过于亲近后来又极端仇恨的状况，等等。所有这些和其它类似的意义重

19 20

① 参见麦克马斯特：《美国人民史》第1卷，第564页。

大的问题使联邦政府疲于应付，没有时间考虑那些影响与各州关系的宪法理论上的一些微妙之处。

但是，即使在那些忙于在国际上争吵的日子里——当时法国大革命的辉煌光芒无比灿烂，人们的脑海里充满着"1776年"的阴影，这一年出现了英国的入侵，任何外交妙诀都无法解决，即使21在这样忙于其它事情的时候就有预兆表明联邦当局和州存在着不平等的竞争。购买路易斯安那州成了坚持国家主权的一种新形式，并且具有重大意义；《外侨法与镇压叛乱法》激起了肯塔基州和弗吉尼亚州的直率而强烈的抗议，而禁运却激怒了新英格兰，它威胁着要脱离联邦。

这些公开假定联邦政府方面的这些可疑的特权，并不是肯定联邦权力增大的最有意义或明确的迹象。当汉密尔顿任财政部长时，从一开始就注意使国家政策在方法上不可避免地导致联邦立法范围的几乎是无限制的扩大。联邦首届国会觉察到显然要求它立即注意需要它在财政管理问题上进行引导，它就立即使自己置于汉密尔顿的指导之下。洛奇先生说："过去一直同税收、商业和千百件琐事进行能干而诚实的斗争的国会，由于立法机构固有的那种笨拙无能而在一切事情上被束缚了手脚，竟如此热心地向新任部长要求救济，看到这种情况，一点也不可笑"。①国会在各个方面都征求并采纳汉密尔顿的意见，而他作为一位党的领袖的才能，使新政府的许多比较艰难的道路变成了通途。新政府一开始22在汉密尔顿的指导下行使权力，权力就开始增大了。在汉密尔顿的著名的"论制造业的报告"中，就已奠定了保护关税的制度，而这种制度是为了使国家所有的工业都处于联邦权力的庇护之下，使国内各行各业对从华盛顿可能吹起的党派之风反应灵敏。他在

① 参见洛奇：《亚历山大·汉密尔顿》第85页。

一篇同样有名的报告中主张建立国家银行，第一次提出了宪法的“不言而喻的权力”这种有影响的学说。这种学说一直是我国宪法史上一项主要的有力的原则。用洛奇先生的话来说，“这种伟大学说体现了自由意义的原则，是宪法武器库里最可怕的武器。当汉密尔顿掌握了这种学说时，他知道（他的对手也感觉到了）有一种东西能赋予联邦政府以任何程度的权力”。① 合众国银行就是第一个按照这种学说成立的，它是汉密尔顿的漂亮的财政管理的支柱，后来和当时一样，围绕着这个机构爆发了多次党派斗争。合 23 众国银行虽然庞大，但是它并不是那个生气勃勃、富有魅力的学说的最伟大的创造。这个学说终于由联邦最高法院批准发表了，它被确认为一种有关立法特权的学说，一种发展宪法的强有力的原则。它迅速地使国会形成了在联邦制中支配一切和不可抗拒的权力。它在我们制度的“书面理论”上把宪法的某些主要平衡作用降低到无关紧要的地位。

这种学说对各州在联邦制中的地位影响极大。首先，它使各州的州宪处于极为不利的地位，因为各州的州宪并没有类似的发展原则。各州宪法的权限是固定不变的，决不能同联邦在新领域里同它示展的灵活发展的影响并驾齐驱。这种不言而喻的权力的学说，显然是容易做到的和无法抵制的。它关系着国家立法权的政治自由处理权，因而能够避开司法干预的一切障碍。最高法院 24 很早就宣布过，为自己实现宪法特权，对决定自己权力的性质和范围的方法的选择的立法特权，它无权提出疑义。长期以来，这已被认为是司法行动的准则。因此，在没有明显出现公开违反某种无可争议的宪法原则和某些明确的宪法条文的情况下，法官们是不急于对立法意图提出反对意见的。然而在侵犯州权和侵犯联

① 参见洛奇：《亚历山大·汉密尔顿》第105页。

邦权问题上，在大多数情况下由联邦政府裁定，而在一切情况下只有联邦政府才能最后裁定。各州甚至绝对不许有效地维护自己的一般权力。这是因为是国家当局而不是各州自己被授予决定性的和无异议的权威来决定在每一次争执或冲突中究竟什么样的州权可以被承认。总之，各州让与联邦政府的每一项特权，决定它们自己能做什么的全面特权。联邦法院可以宣布州的行动无效，而州则不能阻止国会权力的扩展。①

25 但是这仅仅是问题的理论方面，它只是用“假如”和“但是”来说明的。而实际问题却更有力地说明各州在宪法体系中的地位已经发生变化，而且日渐衰落。一个非常实际的问题是，联邦政府的权力已经遍及每家每户，这种权力决不亚于每家的直接上司——州政府。当然，每一个由于不言而喻的权力这一原则的引诱而加入国会的新地区，都要求自己的政府或多或少地扩大国家行政机构。国家行政机构通过它的成千上万的官员，使全国的每一26个社区都感到联邦的权力是“权中之权”，并且就象形成社会习惯那样，确立了联邦的权威。联邦政府不是一个陌生的政府，而是一个人们所熟悉的本国政府。它的官员是你的隔壁邻居，它的代表你每天在邮局或海关都要同他们打交道。它的法院就设在你自己的州里，并且派出执法官到你的县里逮捕你的同乡，或者下令

① 参见威廉·麦克雷：《美国参议院首次辩论概况》中引述的下面的一段话，它多么清楚地表明参加首次辩论的明智之士已预言到这种结果：“这些先生们（联邦党人）所制定的这个制度是按照或者说发展了某个党派的计划。通过积极解释使宪法生效的一般权力，只要国会认为必要或有利就可以扩大。……合众国的法律高于各州的法律、权利甚至州宪法之上。由于产生分歧时各州没有决定权，因而联邦政府拥有最高权力，能决定一切。宪法也没有规定能使各州团结一致的细节。各州可以发表意见，但是联邦政府的意见总是占上风。……任何直接的和公开的行动都被认为是篡权。但是联邦政府逐步扩大的影响和侵犯，是否不会逐步吞掉各州政府，则是另外一回事。”

要你出席作证。人们都知道，那些官员是当局甚至是整个国家所支持的，人们每天都看到他们在履行职责。谁最不尊敬他们呢？谁不感到联邦法庭执法官的权力比州司法官大，干扰一个邮递员要比撞倒一个警察的危险大呢？每个公民与联邦政府的这种个人接触同已控制日常的合同并认证他父亲的遗嘱的州的接触相比，使他感到自己是一个更大的州的公民；他同联邦政府的个人接触，要比订立一种表示自己更大权力效忠的契约更能抵消他对地方当局的忠诚感情。

在大多数情况下，这种效忠的契约并没有把他约束得使他难以忍受，也不会使他感到恼火。但是，在某些情况下，这种契约是把他拖住，而不是痛苦地束缚着他。人们在尊重联邦邮政局长的同时，还要毫不犹豫地服从联邦法官。在只有极少数人认识到进口税的重要性，也许还有少数人对威士忌和烟叶的执照税表示不满的同时，每个人在选举站都相当不安地看着联邦的监选人。经常举行选举是这个国家的特色，几乎没有什么州想把州的选举和国家公职人员的选举分开而增加选举次数。监督选举国会议员的联邦监督人，实际上也是选举州官员的监督人，因为选举州官员和国会议员往往是在同一地点和同一时间内进行，选票上都印有全部“政党候选人名单”。投票后对选票进任何权威性的检查或者对投票人提出异议，作出任何决定所引起的对州选举的干涉必然不亚于对联邦选举的干涉。如果把对各州选举的监督也包括进去，国会对选拔联邦代表方式的权力就抓得更紧了。对州选举进行监督，即使不是一种不言而喻的权力，也是属于联邦特权的范畴。这种监督人员代表着联邦至上的最令人厌恶的一面，也是行政官员中最不使人喜欢的人。但是，这种监督人员的存在非常明白地说明了当前的权力平衡。在当前的混合选举制度下，监督人员的

27 28

这种令人厌恶的特权必然使州的当选官员的自尊心受到损害，因为这使他们清楚地感到，他们是从属于华盛顿政府的权力的。

从内部改善政策的历史上可以看出，联邦在不同的和更多的方面占有优势。我不需要在这里阐述这项政策。长期以来，这项政策就有争议，也是人所共知无庸解释的。这项政策的实施情况是清楚的，它的继续存在也是毫无疑问的。但是它与各州的地位和政策的关系总是不易看清，常常不能明显地表露出来。这项政策的主要后果，当然是国家职能的扩大，这包括国家雇员利用国家资金清理内河航道，改善港口状况，并且通过对全国各阶层人民都有影响的税收筹措款项，开创了对偏爱的地方花钱的大有疑问的先例。但是，这些主要后果决不能构成这项政策的全部影响。这项政策在精神上的影响决不是不存在或不重要的。例如，它使州政府更少自力更生而且缺乏效率，还使它们习惯于从联邦的国库里领取津贴而变得更加不够节俭。这项政策也使州政府依赖国家收入而不依赖自己的能力和企业去开发那些应由州政府的特殊部门加以利用而且能够谋利的资源。我认为，毫无疑问，正是由于这项政策在精神上的影响，州政府现在正变成在教育这类问题上争取援助的普通政府。州政府只期望别人帮助他们，而自己却不自助。的确有这样的情况：不止一个州虽然完全有能力负担高效率的教育制度的费用，却没有去做，而满足于那种不完善的临时凑数的东西，因为每年国库里有大量的节余；而一些谣言和非官方的言论则说，这种节余可能分配给各个州，支援教育事业。假如联邦政府更加仔细地区分严格属于地方的每一项改进方案，那么这项应受谴责并且造成混乱的国家政策，是难以存在的。各州因为不再抱有希望也就不再期望成为联邦政府的薪金领取者了，而且会致力于勤奋地忠于职守，这样对他们自己和联邦

制度都是有利的。当然，这不是说这种内部政策的改进是不可避免的、不合宪法的或不明智的，而是说它执行得过头了。不论这项政策是否执行过头，过去和现在都可以看出它在联邦的天平秤上有着极重的份量。

在国会对商业和维持邮政的权限的庇护下，联邦政府还有一些其他权力得到了加强，这些权力大大越出了原有的范围，以致严重损坏了联邦制度的“书面理论”。例如，合众国最高法院宣称，宪法授予国会管理商业和建立邮路的权力“同国家的进步是一致的，而且适应时代和情况的新发展。从骑马发展到驿站马车，从帆船到汽船，从马车和汽船到铁路，又从铁路发展到电报，为满足日益增长的人口和财富的需要，这些新的工具必须成功地付诸使用。这些权力不论何时和在何种情况下是打算为政府所管理的商业使用的。为了国家的利益，已将这些权力委托给联邦政府，因此，保证各州之间的交往和情况交流不受各州立法的破坏或不必要的阻碍，不但是国会的权利，而且是它的职责”。① 作出这一断然的决定，是为了同意一个州特许成立的电报公司享有这样的权利：没有其它州的同意，甚至违反它们的意愿，它的电报线路可以沿着其他州的邮路行走。然而十分明显的是，许多其它公司在舆论的支持下，可以不顾州的抵制，要求得到同样特权。同样明显的是，这种决定使各州组织公司的权限与联邦政府的控制权相比，大为逊色。

与此同时，随着联邦这种活动的增多，一种国家感从一开始就明显而稳定地增长着。当然，是战争的影响最后决定性地打乱了州与联邦的权力平衡。十分清楚，战争以来已经看出许多引人注目的趋向集中的现象。但是那次战争的历史不过是国家主权原

① 引自库利法官：《联邦法律的原理》。

32 则的胜利记录罢了。由于这一原则的迅速发展，那场战争就无法避免了。由于这一原则占了优势，那场战争也就这样结束了。这个原则最初被接受，只因为迫切需要，形式的联合与法律的联合已经成为感情上的联合，并且势必成为机构上的联合。这种民族团结感和命运结合感，是汉密尔顿一直打算培育的，然而当时国家的脉搏慢得如同驿站马车和邮差走路，遥远的距离和迟缓的相互联系，使得这种感情软弱无力，在韦伯斯特死后，这种感情才强烈得足以控制这块大陆了。各州之间的冲突，是两种势力之间最后的和最高形式的斗争，一种势力是当时仍然留在政体血液中的分裂力量；另一种是其他团结联合的健康力量，随着这个制度由幼稚走向成年，随着它的宪法的坚强以及由于年代的前进而成熟，这些力量就逐渐建立起充满着活力的政体。

战争一结束，就开始了作为战争必然结果和重要注释的"重建"政策的历史，是一幅生动显示宪法体系的平衡已经改变的图 33 画，也是一幅缩影，简直象一幅漫画一样，夸大地勾勒出以前宪法的趋向和联邦政策的轮廓。联邦的侵犯浪潮，在立法方面达于顶点，它授权联邦法院惩罚在行使职权时拒绝选任黑人担任法院陪审员的州法官，同时授权联邦法院对触犯州的法律的州官员进行裁决。这股浪潮经常高涨，但是有时则涨落不定。长期以来，宪法规定的州的特权的堤坝，是无法阻挡的。因此，库利法官可以不怕自相矛盾地说：必须找出"对联邦政府侵犯州权的有效制 34 约，不是在州的反抗权方面，而是在挑选对宪法持有公正观点的众议员、参议员和总统方面，在于联邦最高法院拥有应有的权力，把一切部门及所有官员的职权限制在合法的范围之内，因为他们的行为可能成为司法审判的对象"。①

① 引自《宪法原理》第143—144页。

十分明显，即使联邦权力不是完全不负责任，联邦司法部门在整个制度中起着唯一的有效的平衡摆作用。联邦法官手中掌握着州权的命运，他们是有效控制国会的唯一权威。然而，如果他们的权力不够，对维护宪法“书面理论”的人们来说，就会出现悲惨的时光。只要法律受到尊重，最高法院一句话就可以决定全部立法的成败。但是正如我已经指出的，至少有一个相当大的管辖权领域，最高法院虽然已被邀请甚至已获特许去占领，但是它却拒绝进入。这样，最高法院便放弃了一切监视使联邦通过最容易、最主要和最明显的途径达到至高无上权威的打算。它已声明，它无权干预国会或总统的政治处理权。它拒绝作出努力迫使 35 与它同等的部门采取任何行动，即使是宪法上的最迫切的行动。[1]“诚然，当总统超越职权或侵犯属于其他部门的职权时，他的命令、训令和批示就保护不了任何人，他的代表人员只是对自己的行为负责了。因此，法院的制约在于它们能够使总统在自己的权限内履行职责。如果总统的行为超越了法律，法院可以拒绝从法律上承认，并追究造成总统不合法行为的工作人员和契约的责任”。[2] 但是这种不直接处罚主要违法者，而由代理人代替受罚的惩处，只能在已经造成危害后实施。法院不能事先防止总统干出危害公益之事。法院没有主动权，在法律未遭破坏，自愿的诉讼当事人未起诉以前，法院只能等待，当前要等好几个月，有时要等几年，一直等到起诉书被列入清理积案范围的正常议程为止。

此外在通常情况下，值得忧虑的对法律的最危险的侵犯，并 36 非来自行政部门。立法机关往往是最积极的。它是政府的动力，除非司法部门能够制约它，相对而言，法院作为这个制度的平衡轮

① 参见马伯里诉麦迪逊案。

② 引自库利：《宪法原理》第157页。

的作用是不大的。往往是这种微妙、隐蔽、几乎难以察觉的对政策和政治行动的侵犯行为，造成了一些先例，而处理这些先例往往要附加另外一些特权。法庭最难处理这种侵犯行为，于是联邦法院也公开声明它无权对此发表意见。他们对政策问题也无发言权。国会必须自己判断采用哪些合法手段使它公认的职权得到加强或发挥效力；哪些法律是实施其特殊职权，和在“合众国政府中或任何部门或官员中实施由宪法授予的其他权限所必需的和适当的”。在识别立法行动中的政治处理权上，法院同样非常迅速而且目光敏锐，但在区别什么是违背宪法精神，什么并不违背时，却极其迟缓。在最高法院进行明确的指责以前，国会一定要大大超出宪法的明显而无疑义的含义，敢于直接反对一切权利和先例，并对已经定案的裁决和解释作些徒劳无益的反对。

然而，不管最高法院的法官们如何正直和无可指责，最高法院本身一般带有、并且无疑地将继续带有鲜明的政治色彩，这种政治色彩来自时代色彩，而最高法院的大多数成员都是在那个时代里挑选出来的。众所周知，约翰·马歇尔执掌的最高法院，在观点上是坚定的和公开承认的联邦派。但是1835年以后的十年里，民主党人迅速地取代了联邦党人的法官席位，因而法院的观点相应地也有了改变。的确可以实事求是地说，从“总体”来看我国的政治历史，随着全国党派之间权力关系的改变，宪法关于最高法院的解释也已经改变，虽然缓慢但是稳妥。联邦党受到联邦党人的司法部门的支持；民主党取得最高权力时，民主党的原则在法院中占上风。共和党占优势时，除了一名代表外，所有的民主党的代表都被赶出了最高法院。只是在舆论从一个政治派别转向另一政治派别的短暂的过渡时期里，联邦司法部门的决定才一直是与执政党的原则明显对立的。

但是除此之外更重要的是，大部分联邦法院的权力在国会手中。即使最高法院也不能越出国会的控制；因为立法机关的特权在增加，它什么时候高兴，就可以增加最高法院的法官人数，——如韦伯斯特所指出的："创立一个驳倒宪法条款的法庭"，以"削弱宪法"；而在一个纪念性的时刻的确这样做了。1869年12月，最高法院判决国会的《合法货币条例》不符合宪法。次年3月，最高法院出现空缺，新的法官职位急需补充，参议院提醒总统，凡是反对过这个有争论的条例的人，将不会得到批准，结果任命了两名持多数党观点的最高法院法官，持反对意见的法院多数派，通过投票压倒了对方，使这一引起反感的决定被撤销了。①

增设法官职位，并不是国会强制和控制最高法院的唯一手段。在法院有可能作出不利的判决或案件悬而不决时，国会可以 39 迅速取消法院对这个案件的裁判权以防止不利的判决。因为根据宪法，即使由国会直接剥夺的最高法院的裁决权，也只是很小一部分。大部分裁判权是以1789年的《司法法案》为基础的，由于这个法案仅仅是国会的法案，国会可以随时予以废除。同时，《司法法案》不但决定美利坚合众国的初级法院，巡回法院和地区法院的职权，而且决定它们的存在；一旦与国会发生冲突，这些法院的命运就会如1802年的那个法案所预示的那样，民主党人控制的国会彻底摧毁了前一年建立的巡回法院制度，因为这个制度在约翰·亚当斯执政的最后时刻为联邦党人安排了职位，所以对于刚刚获得成功的民主党人来说，是可憎的。

因此，司法部门与立法机关和行政机关之间的平衡，看来是另外一种不切实际的平衡，这见于书本，而不见于实践的现实； 40

① 关于整个问题的尖锐评述，参见题为《会期》的文章，载《北美评论》第61卷，第48、49页。

因为显而易见，法院的权力只有在政治稳定时期才有保障，这时各党派没有出现激情，不为无法抗拒的多数派的命令所触犯。

在我引用作为原文的致约翰·泰勒的信中，有一段列举了宪法规定的某些其他平衡，它们现在毫无效力，这是显然无须证明的。在亚当斯时代，选民们或许可以与他们的代表抗衡，因为那时不是初选时期，也不是有严格纪律的政党决策会议时期。如果当时能把决定参议院的选举的政策权放在首位来考虑，各州的立法机关也许能对参议院活动施加一些明显的影响。同时立法机关的抉择并不总是一种对个人权力或党派策略的精心安排。毫无疑问，选举总统的选举人有一个时期确实在提名总统候选人方面有些自由；但在第三届总统选举前，有些选举人已经宣誓，在亚当斯写这封信以前，大多数选举人已习惯于服从国会的政党决策会议的命令。最近五十年来，他们只不过是表达党代表大会的意愿而已。

41 值得注意的是，或许由于亚当斯本人担任过总统，他把行政机关描写为只“在一定程度上”构成对国会的约束，虽然他对联邦制度的其他平衡没有提出这种限制。然而，无论经验如何，完全有理由期望，总统的特权会成为对国会权力最有效的一种约束。总统被授命为政府三大同等部门之一的首脑；至高无上的尊严决定了他的作用；他的特权又多又大——的确，大得引起一些作家的兴趣，夸耀这些特权大大超过了英国国王。毫无疑问，如果总统的职位总是由那些具有统帅的性格、公认的能力和受过彻底政治训练的人来担任，那么它将继续是最高权威和受到尊敬的职位，是联邦制度的真正核心，政府的真实主宰和政策的不竭源泉。华盛顿和他的内阁支配了国会的视听，将国会审议的东西具体化。亚当斯尽管受挫，他的政府却有特色。杰斐逊当总统不亚于他担

任国务卿，他是他的党的真正领袖。但是总统职位的威望已随着 42 总统的人品而下降。而总统的人品随着利己的党的策略的不断完善，也下降了。

这种情况是无法避免的。总统选举人独立行使选择权，被党代表大会选择总统候选人取代之后，在政客们看来，使权术和有效性成为唯一的选择原则是绝对必需的，而且随着时间的推移越来越必需。因为在召开党的代表大会时，各党只发表能取得公众认可的意见，而将其不受欢迎的政治宗旨谨慎地隐藏在“政纲”中，十分审慎地避免提到可能被看作一种有特点的或新奇的纲领的组成部分的学说。因此当选定总统候选人时，公认迫切需要的是，候选人的政治经历尽可能要简短，而且应当清白无疵。一位著名的美国政府官员说：“先生们！我可以成为一位出色的总统，但是只能做一个蹩脚的总统候选人”。一段明确的经历，可以使公众很好地了解一个人，但对总统职位却毫无用处；因为候选人身 43 份必须在选举前确定，所以只有驾驶一叶轻舟才能绕过候选人资格这个“暗礁”，才能随时应付前进道路上的各种错综复杂的场面。

但是，我倾向于认为，总统人品的下降不是原因，只不过是总统职务威望下降的一种伴随现象。总统职务由于它的权力缩小，已从最初的尊严地位上下降。而总统权力的缩小，是由于国会权力的处于支配地位。我已经说过，早期的总统是这样一些人，在任何情况下，都能使人感到他们的影响；当然他们的机遇比较特殊。什么同英国的争执和斗争啦，购买路易斯安那和佛罗里达啦，设置屏障阻止法国大革命的洪流啦，把国家从与南美各共和国的无休止的争吵中解脱出来啦，等等。正如已经指出的那样，政府在其存在的前二十五年中，一直忙于调整对外关系；在对外

关系上，总统当然要处理一切，因为总统的职责就是谈判。

44 此外，在对内政策上，当时也不同于现在。那时国会在行使其未曾尝试过的职权方面，显得有些笨拙。它的机构是新的，没有后来那种完善的调整。立法机关由于尚未学会最佳的管理自身的艺术，缺乏后来才获得的那种立法技巧，它乐意从行政部门得到指导和建议。

但是这种情况为时不长。国会很快而容易地学会了它能做的事情，而且做得非常漂亮。它很早就把自身划分为若干常设委员会，给这些委员会以广泛而完全的立法动议权和控制权，通过这些委员会来管理政府。按照巴奇霍特先生对国会的描述，国会不过是"多少有点闲散的人的大聚会。国会对问题的调查、解决和干预，以授它权力大小而定。在一般的专制主义制度下，专制君王的权力被他本人的精力和对享乐的需求所限制；他只是一个'人'；虽然他的一天有十二小时，但他只想花很少一点时间去处理乏味的公务。他把余下的时间全部用在宫廷、妻妾和社交上"。45 但是国会却"是一个拥有无限时间、无比自负、而又洞察一切的专制帝王，行动是它的乐趣，工作是它的生命"。因而，它已越来越深入管理的细节，直到把政府的实权牢牢控制在自己手里。它并不凌驾于总统之上，但是却使各部部长成为它的恭顺的仆人。有时它不与总统本人直接打交道，这并非犹豫不决，而是没有必要这样做，因为后来的总统依赖代理人生活。这些总统只是理论上的行政首脑，而各部部长才是实际上的最高行政官员。在国会的第一次会议上就采取了步骤，按当时十分详细的分工，将行政工作划分给几个部负责；如果说当时的总统不能直接进行具体管理，今天的总统当然更难做到这一点，在他们有时间进行管理时，只能满足于一般的监督，在他日常关注的事务中，他受到了下属

责任的保护。

不能说这种变化已经提高了内阁的尊严或权力，它只是改变了他们在政府体制中的关系。总统的内阁成员在管理方面一直是才能出众的。显然，早期的内阁在政治影响方面不亚于现在的内阁；但当时的内阁只是总统的顾问，而现在的内阁却是总统的同行。总统现在几乎不是最高行政执行官，只是政府的首脑，负责任命行政官员。当然这不是法定的原则，只是一种事实。依照法律原则，总统可以控制政府行政机关的各个部门的工作，但事实上对他来说要做到这一点也是不实际的；事实上的限制同法律禁令是同样有效的。 46

然而，尽管各个行政部门的首长成为真正的执行成员，不再是总统的顾问，但是他们处理事务的指导权不是增大，而是逐步缩小。因为当他们成为政府机构的必不可少的一部分时，国会也在不断扩大其活动范围，形成了调查处理一切事务的习惯。行政机关的权力在削弱，而国会势力日益膨大。内阁最后获得的地位，是一种权力已经削弱和正在削弱的地位。在国会历史上，最明显的倾向莫过于政府的具体事务要处于国会各常设委员会的监督下，一切政策都要受到各常设委员会的警惕干预。 47

因此，我倾向于认为，国会这种膨胀了的权限，与其说是明确而持久的蓄意篡权的结果，不如说是在组织上大大增强了效率以及由于办事迅速而活动大大增加的结果。可以万无一失地说，国会总是希望插手联邦政府的各种事务，但是它只能在一定程度上找到满足这个要求的方法和机会。凡是由于国会完善的工作程序而工作有起色的地方，国会的活动范围就扩大，它扩大得非常自然，不知不觉，几乎使人感觉到属于正常范围。除了一两次短暂的政治动乱时期以外，国会活动从未出现大大越出它的公认的

法定范围的情况。

只是在行使它同总统进行公开、正式的磋商和合作的职能时——这是参议院的特殊职责——国会的权力才使自己触犯了流行的关于宪法的正统观念，因为只是在行使这种职能时，国会才被迫把自己对霸主地位的要求公开表露出来。众议院的篡权优势，很少有喧闹的表露。这不是因为胆小和缺乏雄心壮志，而是因为众议院勿需吵闹就可以满意地保持和扩展其特权；反之，参议院的侵犯性政策在其"执政会议"的行动中必然显露出来，尽管会议是不公开的。这是因为参议院在起着总统的政务会议的作用时，在批准条约和任命职务时，它与最高行政长官的争权同那些在比较重要的立法法案上的争权相比，更为正式和直接。通过在这些法案上参议院与众议院的联合，习惯上迫使各行政部门首脑在政策出现任何重大改变时，要服从国会的意志。因此，认为只有参议院粗暴地侵犯行政特权的看法是肤浅的。要弄清严格的立法行动的真实宪法含义，往往并非易事；但是那怕观察力最不敏锐的人也清楚，比如在任职问题上，参议员们往往超越自己的合法权力对任命表示同意或反对，坚持提名时要先同他们磋商，这样就使他们符合宪法的对任命的同意，取决于完全违背宪法的对提名的控制。

《任期法案》给这种具体的越权行为奠定了坚实的法律基础。在党派斗争的激烈时期，《任期法案》从约翰逊总统手中夺去了宪法授予他的不受约束的免职权。但是他在行使该项权力时却激怒了与其想法不同的参议院。虽然就联邦的任意封官权而论，参议员嘲弄总统的权力是完全违背宪法基本理论的，但是行政机关的改革政策有可能使这种权力失效，这种政策在我国的国家立法中已经取得了稳固和持久的地位。参议院控制联邦任意封官权对联

邦制度平衡破坏的严重性，在任何时候都不会超过后来它在政府外交政策方面不负责任地行使"半行政权"所造成的危害。我国对外关系史上，不只一处描写过这种危险。例如，在1868—1869年 50 的国会会议期间，参议院行使了废约权，使得行政机关的软弱性暴露无遗，而且预示着十分严重的后果。这表明，行政机关虽然站在正义一边，但是软弱无力，优柔寡断；参议院尽管站在非正义一边，却很专横。美国曾经要求丹麦将圣·托马斯岛卖给它，丹麦最初拒绝一切条件，这不是因为它不关心价格问题，主要原因是，这种买卖违背西欧强国的既定政策，而丹麦却是倾向于这些强国的立场的。但是在坚持不懈和强求的情况下，丹麦终于被诱使同意；签订了一个条约并送交参议院。圣·托马斯岛人民通过正式投票表示同意这项割让；该岛实际上已移交给我国政府授权的一位代理人。就丹麦的大臣们而言，他们相信我们的代表在处理他们自认无力解决的重要事务时，不会嘲弄他们。然而参议院将这个条约束之高阁；协议的批准期限已经过去；丹麦政府为 51 了摆脱在此阶段因此事失败而可能蒙受的羞辱，终于延长了期限，甚至派出最有名的国务大臣通过一切正当方式促进谈判；但是参议院毫不顾及丹麦的感情，它认为可以藐视格兰特总统和菲什先生，因而在下届会议上否决了这个条约，使丹麦人重新占有我们终于决定不去购买的那个岛屿。

就在1868——1869年的这同一届会议期间，参议院百般阻挠批准一个与英国签订的比上述条约重要得多的条约，以此嘲弄最高行政机关。这个条约同亚拉巴马州的所有权有关。因此，参议院几乎永久地破坏了我国近代外交史上最令人满意的成就。然而对我国近期史上这些众所周知的事件，我们勿须详述，因为这些只是无数事例中的两个例子。我们可以有把握地说，无论从哪一

点来看行政机关和立法机关的关系，很明显，在损害行政机关特权的情况下，立法机关的权力已在稳步上升，而政府这两大部门之间相互抗衡的程度都是微不足道的。因为在总统行使其令人生畏的无可比拟的特权——否决权时，他不是作为最高行政长官，而是作为立法机关的第三分部而行动的。正如奥利弗·埃尔斯沃思在参议院第一届会议上所说，就通过法案而言，总统不过是国会的一部分；只是在稳定时期他才能成为立法系统中一个不可缺少的有效率的成员，这个时期各党派处于均势，不存在那种不屈的多数派将令人反感的否决权踩在脚下的情况。

单是对宪法的理论和实际的这两幅图画所勾画出来的轮廓，已足以表明两者之间的最显著的不同点，也足以表明将国会政体作为联邦的真正政体进行认真研究是正确的，我现在正着手这项研究。宪法中的平衡大部分只是理想。实际上，联邦政府高于各州政府，国会大大高于所谓与它同等的部门。如果说国会起初既未超越总统也未使联邦司法部门失去光彩，那么现在它有时以易得的优势和高压手段对两者进行控制。如果说各州曾以自尊心维护其主权，不少有才干的人更喜欢在各州政府中取得政治上的发展，而不愿在新的联邦宪法下任职，那末现在除了把州立法机关当作进入国会的可能途径外，已无人觊觎州立法机关的席位；甚至连各州州长也把选入联邦参议院看作高升，是对他们为地方政府忠顺服务的一种奖赏。

了解联邦政府现行机构，并根据明确的理论研究国会统治的方法之所以变得更为重要，是因为有明显的证据表明，联邦权力在继续扩大，因而当舆论要约束正在改变宪法性质的势力时，显然必须弄清楚要做什和如何去做。有一些意见在流传，这是不能误解的。时代的发展看来有利于政府职能的集中，而这种集中宪

法制订者原来认为是不可能的。由于他们为世界做出成果，这个 54 世界的整个面貌已发生变化。当时的宪法是在下列背景下被通过的：那时从纽约到波士顿要经过六天的艰难跋涉；渡过"东河"要冒风险；人们感谢每周一次的邮件；国家的贸易范围以几千元计而不是以几百万元计；国内没有什么城市，制造业刚刚建立；印第安人逼近边境；没有电报线路；没有大公司。毫无疑问，当今我国的一些紧迫问题如商业和制造业的庞大体系的管理、控制大公司、抑制各种垄断、完善财政管理、便利经济交流，以及许多类似的全国关心的问题，其中包括结婚离婚的问题，等等。此类问题中最大的问题，也不属于联邦政府的即使已经扩大了的职权范围。其中某些问题可以牵强地包括在它的职权范围之内，而把大多数问题包括进来，只能把宪法的效能曲解到奇异而又难以想象的程度。然而仍然存在着一种有利于国家控制一切政策问题的明显倾向。这种倾向明确要求在管理上同样对待和拥有同等权 55 力，而这些在各州行动分散和互不谐调的情况下是无法实现的；对许多人说来，似乎是，或者通过修改宪法或者进一步唤起改造，在为期不远的一天，联邦政府的权力范围会更加扩大。因此，严格检验一个可能担负新的责任与权力重担的政府，为了了解这个政府的现在的工作能力和肯定估计到可能要求它去做的工作能力，对于两部分人来说都是极为重要的。一部分人是想阻止这种趋势；另一部分人即使不是积极赞成，由于他们默认，也会让这种趋势发展下去。

库利法官的杰出著作《美国宪法原理》，在引用亚当斯列举的联邦制的制衡作用后，对亚当斯的结论作了补充：联邦制是我们自己的发明。"不过，这个发明曾受英国宪法的启示。当时几乎是一个同样复杂的制度在起作用。目前这制度仍保留其躯壳，但

是一个多世纪以来它的内部已逐渐发生变化，立法和行政权逐渐集中于下议院，以致现在人们有时说，政府已成为下议院的政府了，这与事实并无多大出入”。但是库利法官似乎没有看到，或者说即使看到了也没有强调这个事实：即我们本身的制度更容易“逐渐朝着集中”政府一切实权于国会手中的方面变化；所以今天尽管我国政府大大脱离了事情的形式，但是并没有大大脱离把我国政府描写为国会常设委员会的事实。然而，这个事实可以从库利法官的著作的许多段落中推断出来；因为他并非没有意识到联邦政府职权的扩大及其具体手段，这些手段实际上已经使早期的宪法理论或为过时的东西，甚至使他本人主张的修改过的理论也成了过时的东西。

他尝试过通过实际事实来很好调整理论上的平衡，并认真阐述了结果。但是他却不能把这些结果综合为一种单一的全面的观点，来清楚而满意地勾画出当今宪法的轮廓；他或者其他有才能的作家也没有仔细考察过国会的内部组织，这种组织决定立法方法，使管理行政部门的方法具体化，它本身就是指导国家各项政策的完整机构。因此它是研究宪法的一个实质性部门。正如研究英国宪法时，下议院是主要的考察对象一样，研究我国宪法时，国会也是主要对象。任何人不熟悉国会的真实工作及其工作方法，不熟悉它的全部职责、管理手段以及权力来源，他就很难了解我们生活于其下的宪法体系；了解上述这些的人，就不难了解这个体系。

二　众议院

任何民族，如果不了解自己政府的实质，就不能长久地保持自由和自由的制度，再也没有比这更有生命力的真理。 58

国会象一幅宏伟的画卷，画面上名人荟集，各种细节也是复杂醒目，单是一看，或从一个角度观察，是难以看得满意或理解其价值的。它的复杂的形式和多样化的结构，令人眼花缭乱，以至看不清决定这些形式和结构的体制。这种体制也很复杂，不费一番气力，不进行细致而系统的分析，是不能理解的。因此，真正了解它的人寥寥无几，一般公众实际上被关在"了解之门"以外。受尊敬的人士在思考时一定思考具体实在的问题，他们能使事物与人脱离，都很少使事物离开难以捉摸的抽象概括。因此，如果国会有几个世界公认的卓越的权威领袖人物，他们在许多受到尊重的人士的心目中能代表并维护国家立法机关，那么就很有可能 59 在不发生严重思想混乱的情况下使全国大多数人民遵从立法程序。我认为，几乎人人都重视英国的政策，甚至在诸如改革公民选举权以及其它类似的严格的立法问题上，人们想到的是格拉德斯通先生及其同僚而不是下院，而他们只是下议院的仆人。问题不是议会要做什么？而是格拉德斯通先生要做什么？人们比较容易和自然地把德国的立法计划看作俾斯麦的眉头一皱的产物而不是依靠国会的决定。虽然，事实上连大权独揽、不可一世的首相的计划也必须经过国会的同意。

但是，一般认为没有哪个伟大的部长或伟大的部能代表国会的意志和存在。众议院议长和任何议长一样处于近乎领导的地位，60 但是，他在立法上运用创立和强制的权力也不过是任命领导众议院工作的各个委员会。因此，公众认为，把一切立法都追溯到他的身上，是不能完全令人满意的。开始立法时，他可以进行控制，但是他坐在主席的位置上很少活动，显然没有置身于他所主持的这个组织之中，也许不会使一般人认为，立法一旦生效后，他会非常迫切关心立法问题。大家都知道，他是一个党的坚定的和公认的成员。他会利用一切可能来为本党的立法铺平道路。然而，说一切重大措施出自他手，或者说他是每一独特政策的制订人，似乎是不可能的。事实上他也不是这个角色。他是党的重要首脑，但议长这一正式职务的不利环境，使他不能发挥积极的领导作用。他任命众议院的领导人，而他自己却不是它的领袖。

众议院的领导人物就是主要常设委员会的主席。确切地说，众议院的领导人和它的立法项目一样。因为，有多少主要立法类61 别，就有多少常设委员会。众议院考虑每一立法问题，都有一名专门领导人以常设委员会主席身份进行指导，并且监督有关这一问题的具体类别的措施。这种领袖众多的多头领导状况，把众议院搞得十分复杂，使那些不谙内情和不老练的观察者不能轻易弄清它的统治方法。因为，各常设委员会的主席们并不构成一个象内阁那样相互配合的组织。在采取相似的、相互有利的措施时，他们并不协商一致，也不想协调行动。各委员会自行其事。在众议院的互不联系，因而是紊乱、散漫和无系统的行动中，难以找到任何一致或方法。在各个委员会不时提出的议案中，也难以找到在各种措施中有任何共同的目的。

不仅局外的普通观察者笼统地认为，众议院的活动显得手忙

脚乱，没有可以理解的规则，即使议院内部的人通过公开会议细细观察其日常活动，同样感到不易立即理解。新当选的议员初次跨入众议院大门时，并不比他的选民更了解这里的规则和惯例。62 在宣誓就职成为这部庞大立法机器的一部分后，他发现自己来到一个陌生的、使人感到意外的环境，与他原来对国会生活形成的概念大相径庭，因此总是很难适应。的确，这位新议员在华盛顿的生涯里通常会遇到很多事情，即使不令人哀伤，也使人厌恶和沮丧。首先，他在联邦首都失去了他在地方上享有的声誉。也许他自己那个州的议员们认识他，把他作为同僚，其余的人除了知道他属于这个或那个党，或者是从这个或那个州新来的以外，一概不了解他。他发现自己的职位无关紧要，自己的身份并不引人注目。在某些圈子里，他作为一个本身并不能使自己出名的国会议员——因为他是许多议员之一——所蒙受的社会屈辱，也许不能与他在国会里必将遭受的屈辱和失望的痛苦相比，因为他必然发现，他在众议院里同样是无足轻重，毫无资格可言。任何人当选为一个拥有巨大权力和享有优越特权的机构的成员后，当然不愿看到由于强制性规定和先例而使自己的活动受到限制，自身受到压抑。而这些规定和先例似乎是专为限制成员们有效地发挥个 63 人的能力这一目的而精心制定的。然而，新议员在众议院将会遇到这些东西。但这对他无关紧要，因为从表面上看这些规定和先例并非专为剥夺象他这样的新成员的特权而制定的，纯粹是出于事业上的明显需要。事实上他依然忍受这些规定的约束，直到使他感到"习惯这是一种舒适的道具时"，他才欣然服从它们。

当然，并非所有新议员都得受这种难以忍受的纪律之苦，因为并非每一个新议员都是怀着老实认真、忠于职守的严肃目的来上任的。那些懒惰和放纵的议员迅速学会许多花招和遁词，并且用

得得心应手。通过玩弄这些花招，他们很容易装出勤奋万分的样子，在竞选中即使不能完全取悦于选民，也颇能使人满意。但是真正无所事事、仅仅假装勤奋的议员可能为数甚少。绝大多数人无疑有高度的责任感和履行义务的强烈欲望，这可以理所当然地 64 认为新议员们的热情一般是炽热而持久的。即使有些人开始没有热情，由于与这些规定发生矛盾，也很可能会变得热情起来，因为他们身受众议院种种苛刻的陈规陋习的束缚，最终必然会被激怒的。

新议员来到华盛顿时，常常代表某一具体的方针政策。他当选时，不是积极鼓吹自由贸易，就是保护贸易的战士。自然，他就职后首先关心的问题就是寻找机会尽早表明自己的观点，并且寻找最直接的方法使自己的观点具体化，突然引起国会的重视。因此，当他发现自己既得不到这种机会，又找不到这种方法时，就非常失望了。他可以提出自己的议案，但所能做的亦不过如此，并且只能在特定的时间以特定的方法提出来。这一点，如果他不谨慎，不事先了解提出议案的有关细节，就可能要吃点苦头才能懂得。在开始时可能有点冒失，他以为国会遵循的普通议事规则和他年轻时所熟悉的辩论俱乐部规则以及后来体验的群众聚会那种规则是一样的。他的议案无疑在大会初期就准备提出。于是，某一 65 天，他利用会议进程的间隙(此时众议院似乎没有问题要讨论)，站起来宣读自己的议案，并提出通过。但他发现要取得这个发言的机会谈何容易。肯定还有其他的人和他一样要争取这个机会。尽管议长一定会听到了他的请求，但是并没有过多地朝他示意，而是不假思索地批准了另一个人的请求，好象是理所当然的事，这就使他感到愤慨。如果他不服，坚持呼喊“议长先生”，也许可以引起那位大官对他片刻的注意——不过，只是被告知，他违犯

了议事程序，他的议案只有在一致同意时才能提出。这时，会场上会立即响起机械的但是强调反对的呼喊声。他被迫坐下，十分狼狈和厌恶。他不知不觉在“事情的正常程序”这条道上使自己受阻，结果被压倒还不明白事故是如何发生的。

这位新议员由于在初次体验中感受到遵守规则——如果不是惧怕——的痛苦和狼狈，便想方设法调查研究，弄清自己的特权的性质和使用的场合。他明白，他唯一安全的一天是星期一。星期一那天要点各州的名，议员们在点到本州的名字时，就可以提出议案。于是，在星期一他又一次与这些规则交锋。满以为这次有充分的把握，可是这或许又是不谨慎和不幸的过于自信了。如果他以为（如他自然的想象那样）将议案交给工作人员宣读后，他可以就它作点说明，于是便开始发表经过他深思熟虑的演说。他刚一开口，肯定又象第一次那样因为规则问题而被驳倒。议长的小木槌会立即专横地敲得冬冬作响。他被粗率地告知：没有安排辩论，议案只能交给有关的委员会。 66

这的确使人沮丧。这是他在委员会政体中上的第一课，教师的教鞭真使人痛苦。不过，他越早弄清常设委员会的特权和权力，就能越早看穿这些规则的奥密和避免进一步接触它们引起争论的一面而造成的苦头。常设委员会的特权就是这些规则的始终。用一种不精确的比喻来说，众、参两院是采取一种称为“分解法”的奇特方式行事的。众议院实际上分成一些很小的单位进行审议和立法。没有时间讨论收到的全部议案，因为每次会议的议案都是成千上万。即使时间允许，辩论和修改的一般程序是否足以将秘书办公桌上每周堆积如山的议案去粗取精，是值得怀疑的。因此，也没有人作这种费力不讨好的尝试。此项工作被分配处理，大部分交给构成众议院正规组织的四十七个常设委员会，还有一些交 67

给为特殊的临时目的而任命的小型特别委员会。星期一，议案象雪片般飞来，每一份都由秘书念两遍"第一遍，第二遍"——其实只是随便念念标题，在大家默认的情况下通过它的第一道正式程序，目的在于使它达到提交的适当阶段，不经辩论交给有关的常设委员会。实际上，任何议案都要提交到委员会，那些由委员会本身提出的议案当然除外；另外，时常还有少数议案根据搁置规则以三分之二多数票通过，也不必转交委员会——虽然一项议案的正确处理往往不是容易决定的。除了庞大的筹款委员会和同等庞大的拨款委员会外，还有银行和通货、所有权、商务、公共土地、邮政和邮路、司法、公共开支、制造业、农业、军事、海事、矿业、教育和劳工、专利，等等常设委员会以及几十个同立法有关的分支机构。然而，尽管立法项目的门类分得十分细致（这些委员会的名称可以说明），但是每一具体议案究竟应该送交哪个委员会，往往并不明确。许多议案可以认为既适合于这一个委员会的职权范围，也适合于另一个委员会的职权范围，因为这些委员会受托负责的各类事情之间，并没有严格明确的界线。它们的职权范围有很多重迭之处，而且常常发生宣读的议案的内容正好相同的情况。提交这种议案经常引起激烈而有趣的冲突。大家竞相争取，在它们应该作何处理问题上，不同的动议打乱了正常的、平静的按部就班的规则。一份"确立美国太平洋铁路与中太平洋铁路的车费的最高收费率"议案，应该交给哪个委员会，是商务委员会，还是太平洋铁路委员会。一份议案禁止邮寄某些信件和通知的议案，应该交邮政与邮路委员会（因为议案与邮政有关），还是应该交司法委员会（因为议案视违抗禁令为犯罪行动），如何适当处置那些似乎属于两个职权范围明显不同的委员会的议案呢？

议案提交后，其命运一般就算定了。一般而言，一份提交的议案就是一份命定的案。它从秘书的办公桌来到委员会的办公室，可以说是经过一条唉声叹气的议会之桥，来到一间阴暗沉寂的地牢，再也无望由此退还了。无从知道它死难的方式和时间，它的朋友从此永远再看不到它。当然，没有哪个常设委员会有权滥用众议院授予它的权力，正式强硬地拒绝一份提交给它的议案。如果它不赞成这份议案，也只能以建议的形式报告众议院，说这份议案"通不过"。但是，让委员会会议不就那些被认为应该反对或不重要的议案向大会提出报告，而代之以委员会自己起草的议案，70 这样做是容易的，因而也是普遍的。于是，成千上万份议案随着每届国会的期满而无效，虽然没有遭到否决，但是受到了忽略。甚至连对它们提出报告的时间也没有。

当然，不言而喻，众议院各种委员会的实际作用是，根据适于由各常设委员会考虑的问题，将立法的全部指挥权交给它们。对于这些问题一个委员会有动议权，并且所有与这些问题有关的立法活动，都在它的绝对领导之下。它为众议院的决议提供雏型和程序。不过，它的主动权在一个方面也受到了限制。"根据规则或其它方面"，即使常设委员会也不能就一项不是众议院交给它办理的议案提出报告。它不能就没有向它征求意见的问题自愿提出意见。但是，这对它的建议职能和领导职能并不是一种严重的、甚至不是一种有效的限制。因为，如果它想使某一提案引起众议院的注意，而请众议院将这一议案提交给它，那是一件很简单的事。该委员会主席或某个主要成员，拟定一个包括委员会希望提出立法的那个问题在内的议案，在星期一进行各州点名时，以 71 委员会委员个人身份将议案提交自己的委员会，这样就得到了为此议案提出报告的机会。

正是常设委员会的这种专横权威，使新议员试图在众议院的事务中发挥积极作用时受到阻挠。无论他改变什么方法，总有委员会的某些特权挡住他的路。制定这些规则，就是要把一切事务置于它们的控制之下。随着新成员出席的第一次大会接近尾声，他肯定会发现，尽管他作了很多努力的尝试和认真的冒险，但在他们统治下的自由辩论中他得不到参加辩论的机会，他迟迟未能发表的演说始终不能发表。甚至一届为时很长的国会，也很少有时间充分考虑四十七个委员会的全部报告。如果要想在休会前把大部分必要的事情办完，就这些报告进行的辩论即使不能完全取消，也必须坚决地缩短。对某些问题，众议院必须经常予以72迅速的注意，因而印刷委员会和选举委员会的报告总能随时得到安排；对某些问题则必须予以周密的考虑，因而筹款委员会和拨款委员会永远享有额外的特权。对税收和供应议案在任何时候都可以提出报告，一般都能得到考虑。但是，仅仅这四个委员会享有这种特殊的优待，其余的委员会则只能按固定的顺序听候议长呼叫到它们，满足于利用这四个享受最高特权的委员会的剩余时间。

马萨诸塞州的参议员霍尔在国会的长期经历，使他说的话具有权威性。他说："假设众议院的两届议会共持续十个月，那么每届国会期间，大多数委员会仅仅只有两个小时时间由自己支配。它们得在这两个小时里将自己负责的一般立法的全部问题报告、辩论和处理完毕"。[1]很多时间当然都浪费掉了。没有那届国会一73开始就立即开展工作。首先得选举领导人员。选举后，在国会的组织机构通过委员会的任命最后完成以前，又得过一段时间。国

① 参见《国会的处事》一文，载《北美评论》78卷，第113页。文中许多细节，使本人深受教益。

会也因假日而休会，从而减少久坐的劳累。此外，各委员会召集开会还会受到许多事情的干扰，尽管大多数公务都等待着要在这些会上处理。召集会议的时间只安排在星期二、星期三和星期四的上午——在读完"议事录"以后的那几个小时里。如果前一天有权优先考虑的问题尚未处理完毕，召集会议的时间还得推迟。星期一不能召集委员会，因为这天上午照例用于对各州点名，让它们提交议案和决议案；星期五也不能召集，因为星期五是关于个人（或社团、公司）利益的议案日，通常为所有权委员会或其它列入"个人利益议案日程"的议案创始人所垄断。星期六，众议院很少开会。

这些在短促的上午完成的报告被印出来，留待将来依次考虑。各委员会提交的议案也列入适当的议案日程表，在适当的时候再提出讨论。上午一小时过去了，众议院才匆匆忙忙开始处理议长桌上的问题。

这些是规则中的一些比较清楚之处。对于无经验的人来说，它们仍是扑朔迷离，复杂万分。实施这些规则，比规则本身还要使人感到紊乱，因为正常的议事程序经常受到"一致同意"的决议案和根据"暂停规则"而提出的议案的干扰。尽管如此，显然有一条原则贯穿整个程序的每一阶段，从未遭到否认或废除——这条原则就是：委员会的裁定不受任何阻碍。这是一条极其有力的原则，它是产生一切立法的模型。首先，在委员会领导下的议事速度决定所属立法的性质和讨论的数量。众议院意识到时间的紧迫性，知道就是赶快也难完成大会任务的八分之一，停下来作冗长的辩论，只会使事情越积越多。此外，大多数议员个人都盼望对那些悬而未决的议案加快处理。因为每一名众议员都是一个或更多的常设委员会委员，自然都希望大会对他所属的委员会准备的

74

议案尽早听取意见和进行表决。这些议案由于他不得不予以具体

75 关注的理由而自然与他休戚相关了。于是，不可避免地要出现这种情况：无论何时，正在发言的委员会就是那个希望在情况允许的条件下尽可能简单地处理自己的多数提案的委员会，以便其它四十二个没有特权的委员会（大多数委员会是这样）能得到较早、较充裕的听取意见的机会。另外，发言的这个委员会也乐于大多数来催促它。它也许已准备了好几个议案，正希望在它发言的那个短暂机会[①]过去以前，将它们都处理完毕。

结果，在众议院形成一条惯例：给予负责考虑该议案的提出报告的委员会委员一小时的发言权。这一小时成了主要的辩论时间。作报告的委员会委员很少把这一小时全部用于开场白。他只

76 占用一部分，剩余时间仍然由他控制，因为不论他是否在发言，这个时间由他处理，是他的不容争议的特权。在这一小时里，除非他本人同意，不能提出修正案。他当然不会不加区别随便让那些希望发言的人占用他的时间。他的确保持应有的公平，对他负责的那项议案的反对者和赞成者同样作出让步。但是，一般说来，没有事先得到他的同意，就不能占用他的发言时间。获得发言机会的人，一定不能超过答应给他的讲话时间。他就是这样象个高明的战术家小心翼翼地将辩论和修正的进程置于自己的监督之下。在一小时快要结束他将最终放弃发言之前，他肯定会提议就以前的议案进行表决。忽略这一点，等于丧失他对议案的全部控制，因为如果以前的议案不表决，辩论就会随心所欲地进行下去，而他的委员会企图将全部议案处理完毕的机会，就会完全错

① 轮到发言的委员会无权占用超过两个上午的时间来处理它制定的议案。不过，当第二个上午结束时，如果大会正在考虑它的一份议案时，它就可以继续下去，直到这份议案处理完毕。

过。他自己也就毫不体面了。他只须提出就可以解决这个问题，因此更该受到指责。如前所述，众议院同他一样，很希望问题从快处理，会同意他可能提出的任何限制讨论的要求。不过，如果 77 他放松对讨论的控制，它就藐视这位主管者，并放任地进行下去。一旦对提出的问题进行表决，就排斥了一切修正案。这位有特权的委员会委员在最后投票表决和议案得到处理以前，仍有一小时可用来总结。

这就是使新议员感到迷惑和惊愕的那些惯例。当新议员最终弄清了这些惯例时，他才找到对一度如此可恨似乎又无是摆脱的事实的解释：为什么在他最初站起来要求发言而议长却不动声色地让在他之后站起来的人发言。当然，现在清楚了，议长先生事先知道正在发言的委员会的代表已经同意让谁发言，别人再喊叫出要求承认亦无济于事。谁要是希望发言，假如有可能，就得在委员会对议案听取意见以前，作出安排，并且注意关照议长先生给他几分钟的发言时间。

无疑，除了有趣以外，这是一种限制辩论、加快立法活动的非常新颖而且有意义的方法——一种十分重要和具有深远的宪法 78 影响的方法。盛行于立法会议的辩论活动，对于一个自治的民族来说，是至关重要的。因为不经立法机关充分讨论的立法，实际上不是光明磊落的立法。对国会本身来说，要明智地处理它如此匆忙处理的问题，是不可能的。选民们不能理解为什么国会不能停下来仔细考虑一下。委员会明显的优点不仅仅表现在方便的分工。作为一个整体，国会只处理它的一部分事务——它包括在税收和供应等特殊的项目内。众议院不经适当审议，从不接受筹款委员会和拨款委员会的提案；但是它几乎让所有其它常设委员会实际为它立法。形式上，委员会只能细心地汇集和整理各个议员

提交的各种问题，经过彻底地调查和研究，最后交众议院审议通过。但是，实际上它们提出该采取的方针，不仅为众议院制定决议，而且还根据自己的意愿，估量辩论和审议的时机。众议院开会，并不是为了要认真的讨论，而是要尽可能迅速地批准委员会的决议。它的立法在委员会的办公室产生，不是由多数人决定，而是根据少数特殊任命的人的意志。因此，国会开会不过是装装门面，而国会在委员会的房间里才正式工作这种说法，并不太多脱离事实。

甚至不默守陈规的美国人也很快形成了习惯，众议院的实质通过长期的习惯而形成其规则的精髓。通过严厉的自我约束，众议员们成为遵守他们生活在其中的法律的典范。他们净化了自己的心田，由于公开讨论后放弃了徒劳的渴望，完全消除了去做法律主要禁止的事情的一切欲望。他们完全失去了在彼此之间辩论的本能，显然不知道通过辩论来反对一项主张。这一点从最近发生的一件令人啼笑皆非的事中得到解释。在众议院第四十八届大会中，民主党多数派希望立即通过一项数量相当惊人的养老金议案，但遭到共和党少数派的激烈反对。一天下午的晚些时候，当养老基金委员会在出席人数不多的众议院会议上提出中止议事规则，并确定早日考虑这项议案的日期时，共和党人纷纷发言，表示要不屈不挠地以"长篇演说拖延时间"来阻止通过这项议案通过。开始，他们拒绝投票，造成民主党不足法定人数，然后，他们又整夜地用宣读那些拖拉的、妨碍议事的动议来缠住大会，把大会拖得很长，十分乏味，有时可以听到溜出去睡觉的人在找借口，有时两党的领袖们为僵局由谁负责而怒气冲冲地进行争吵。这才缓解一下会议的乏味气氛。到次日早晨民主党凑足了人数时，事情才前进了一步。这件突出事例值得注意的一点是：少数

派没有设法争取辩论的机会和时间，使全国从而得知这一应受谴责的议案的实质，而仅仅只是沉默地、固执地阻挠一项初步动议案。这种不能采取行动的状态持续了整整一夜后，据说众议院已 81 “无心再按惯例进行三十分钟”的辩论，三言两语后就进行最后表决。正如大家所看到的通过制造一个多少有点耸人听闻的场面，使大家议论纷纷，引起大家对多数派企图干的事情的可疑实质的注意，比作些谁也不愿意听的演说要容易得多，也自然得多。这是对我们的国会政体的典型处事方法的明显说明。

这种体制的一个很值得注意的结果是，将立法辩论的舞台从国会的议席移到了委员会的办公室。地方上的绅士们在早餐桌上呷着咖啡读着晨报上美联社的新闻报导时，无疑地往往会被发自华盛顿的简短电讯中出现的某些消息弄得莫明其妙。例如，“今天，众议院商务委员会听取了某某州的国会代表团建议拨款改进河流港口状况的理由，议员们希望将此列入河流港口拨款议案”。对这样一条消息，他们如何理解呢？他们也许不知道，不属商务委员会的议员，如果想在国会会议上等待机会提出自己的建议， 82 是没有用的。他们希望作出补充的某项议案，由该委员会绝对控制。因此，只有得到该委员会负责此项报告的委员的默认，才能有机会在大会上发表意见。任何事都得由委员会来办，或者通过它来办。

由此看来，国会——至少是众议院——实际上不仅将立法权、而且也将审议权交给了常设委员会。在众议院的严格的和强制的规则的限制下又进行的很少的公开辩论，形式多于实际效果。立法是在委员会的讨论中产生的。委员会对立法问题的筛选无疑是很重要的，它使众议院从权威人士那里获得“意图明确”和明智的建议。严肃地、有目的地、认真地议论公开政策的问题，

无论是在国会，还是在国会的常设委员会里，都很有价值。而且，在委员会里，不论是委员会委员之间发生争执，还是委员们83与那些特别议案的倡导者之间发生争执，都会使提交给众议院的报告更加清楚、更富于明确的连续性。

不过，委员会对问题的最详尽的审议以及对其细节的最详细的和分别的讨论，都不能代替或起到国会公开会议上的修正和辩论作用，这有几点十分明显的理由。第一，委员会的活动是秘密的，它们的讨论并不公诸于世。讨论公共事务的主要的目的，无疑也是最本质的目的，就是启发舆论；由于全国听不到委员会的辩论，自然也就无从受到它们的启发。只有这些委员会的自身是心中有数的。大家都反对将委员会的活动公开化，所有议会律师都认为这是理所当然，因为这些活动在得到众议院的批准以前，是没有效力的。委员会的任务并不是向公众提供情况，而是向众议院提供情况和指导。

的确，委员会难得对那些希望就某些悬案提出自己意见的人84公开自己的会议；谁也不能把要求发言机会当作一项权利。相反委员会有权、也习惯于在绝对保密的情况下开会。"除非以委员会多数批准一项书面报告"，任何委员在众议院大会上提到委员会内部发生的任何事情，都是违反规则。在正常的议事规则里，也不能提出动议命令委员会进行公开调查。这样，只有经过委员会的同意，才能在会上提出争辩。

委员会同意进行探讨时，除邀请国会里的同僚外，一般也邀请其他人士。商务委员会同意听取重要铁路官员对于规定货运收费标准的意见；几十位有关人士打电报给筹款委员会，询问何时同意他们向委员们提出对于修改税率的意见。委员会公开会议上的这些演说，很少能对公众有所启发，因而值得发表。一般说

来，这些演说不过是特别请求者的请求和倡议者的争辩。它们没 85
有更高一级议会辩论的那种寻根究底、苛于评论的和启发人的性质。在那一级的辩论中，对立面都是平等的，在政治原则和个人抱负的鼓舞下，通过党派斗争和政策竞争而进行激烈的争论和巧妙的斗争。在委员会上发表的这些演说，仅仅反映了利益的冲突，而不是原则的争论。它们既难于向公众提供情况，也难以激发舆论——即使能够引起舆论的注意。

关于国家大事，为了教育和提高舆论，需要一种超出请求特权的东西；还需要一种特殊的讨论——一种由最高立法机关本身进行的讨论。在这种讨论中，由这一机构的公认领袖人物将政策中每一悬而未决的问题的各方面分别提出来，使每一个有意义的论点最大限度地坚持下去。最重要的是，一些利害攸关的重要问题，一些行政或法律上的紧迫问题，一个政党的命运或一个引人注目的政治家的成功，显然都取决于这种讨论。只有这种讨论才会引起公众的注意，其它讨论不会给公众很深的印象。

一个能用近似政治家的眼光来理解一个理智的自治政府的必 86
不可少的条件的人，发现在我们的这种制度下，这种讨论是不可能的，是不受欢迎的。每一个公正地检查我们的国会制度的人，一定会发现这对每个人来说是必然的。众议院为什么不能井然有序地就公众事务进行辩论呢？首先，有自然和“结构”方面的原因。众议院开会期间，到议员会议大厅的旁听席去参观一下，就可以清楚而又吃惊地明白这些理由。一般预料，一个组织开会，明明是为了磋商和审议，当然应该在一个不太大的房子里举行，以便容易交换意见和取得协调的行动，在这里，与会者能够进行密切的、和谐的接触；而众议院的会议大厅却大得惊人。这里没有进行合作的党派紧挨在一起的座位，而是每个议员各占一个大桌子

和一把安乐转椅，座位与座位之间距离很宽，通道纵横交错；议长和秘书们的桌子摆在宽敞、铺着柔软地毯的地方；旁听席从87“栏栅”外边宽阔走道的顶外边向后伸展。这是一个巨大、宽敞的大厅，花格平顶天花板覆盖着极大的空间。光线从天花板上的玻璃空格里充分地照射进来。参观者大致一看这个巨大的大厅时，印象最深的就是它的空间。当一个实际的参观者坐在旁听席上很容易会想到，讲话人一定需要一副奥康内尔那样的嗓门，使自己的声音传遍大厅的寂静空间。当代表们都集中时，大厅里一片喊喊喳喳的噪音，这又得要多大嗓门才能压得住呢——他的嗓门象号角一声清晰、洪亮、而且有感召力。讲话人如果只有普通人的嗓门和气力，那么他的听众就只能是紧靠近他的那几个人；他声嘶力竭地叫喊，想引起远离他的人们的注意，附近这些人也只好听他讲了。

一些新闻报导谈到国会一个有趣的、措辞巧妙的演说时，往往说演说人将听众从众议院的各个部分吸引到自己的身边。我们一位著名的幽默大师说，一个人在向众议院大厅的一端发表演说，大厅另一端的人要走一个安息日的路程才能到达听得见演说88的地方；因为除了空间外，还有噪音的干扰。人们大声谈话的声音以及击掌呼唤侍者的声音，使得发言人就象站在阿斯特大厦前的路边企图向公共汽车里的人发表演说一样。①

但是，这些对辩论的有形限制，虽然严重而真实，却是微不足道的，因为那是最容易克服的。如果国会认为有效的、严肃的公开讨论是必不可少的，或者甚至认为是很可取的，现在的大厅可以很容易地分为两个。分成一间宽敞的阅览室，议员们可以在这里轻松地聊天和写作，象他们现在在众议院的情况那样；另一

① 引自对众议院的生动描写，见1878年4月4日纽约《民族》周刊。

间面积小一点，适合进行辩论或进行一些严肃的工作。事实上，有人多次提过这个建议。但是，众议院并不认为迫切需要为辩论提供方便。因为，尽管现在对讨论已经进行了种种限制，但是事情仍然办得十分缓慢，因此没有理由再增多演讲。早期的国会都有 89 谈论时间，现在的国会却没有。现在国会大厦的众议院大厅建成以前，众议院经常在一间小得多的房间里举行会议。那间房现在空着，只用来展览雕像。那时，在这间小房间里，讨论日复一日地进行下去。就是在这里，卡尔霍恩、伦道夫、韦伯斯特和克莱等人赢得了政治家和演说家的声誉。的确，那时的辩论认真而有趣，大都市的报纸常常连篇累牍地刊载国会发表的重要演说。① 但是，甚至在当时，人们就感叹演说的次数太多、太长。早在1828年，《北美评论》一位作者就指责他所谓的"国会辩论的习惯"，带有滥用权力的味道，大家都觉得讨厌。十一年后，一位《民主评论》② 的撰稿人说，塞缪尔·库什曼先生（当时是第二十五届国会的新罕布什尔州的议员，因为"提出了上述问题"而受到严厉的指责。此文作者接着写道，"说真的，即使他没有任何其它成 90 就，只此一举，也应该把他当作为民众福音而为他树碑立传。一个能阻止一场冗长乏味、浮夸费时的辩论的人，比四十个发起并且坚持这样一场辩论的人要高明得多。提出上述问题需要一点胆识、气魄和机智，并且还得在最适当的时候提出来"。

库什曼先生对激烈指责提出前述问题而进行的热烈、坦率地辩护，对于第四十八届国会的一个常设委员会主席来说，无疑是非常可笑的。因为对他来说，前述问题是生活中最普通的、必不可少的。但是，不管怎样，他不应该嘲笑这位坦率的作者，因为

① 参见《北美评论》第26卷，第162页。

② 参见《国会一瞥》一文，载《民主评论》1839年3月号。

那时还不是议事规则的全盛期；议事规则还只能是为众议院服务，并未强制一切。那时它们并不由于众议院感到时间不够和事务繁重能垄断全部机会。那时在一个房间里发言，比在一个大会议厅里发言，规则本身处于很不利的地位，在大厅里演说者的声音淹没在噪杂的声音中。现在，想进行辩论的人很容易跑出国会，被迫求助于印刷所，将讲稿印入“记录”而不是在众议院的自己的位置上讲了。有些住在远离华盛顿的人们，可能认为“国会记录”上大量刊登的演说稿，或者他们的代表以小册子形式寄给他们的演说稿，确实都在国会上发表了。但是大家都知道，实际并非如此。国会一直同意议员在议事演说稿的正式报告中夹进它从未听过、也不愿去听的演说稿，如果它认为可以让选民们和一般人读到这些报告，它也不反对用公费将它们印出来。只要能使议员和他的选民们都满意，对自己又没有任何不便或者使国库开支过大，国会不会在议员和选民之间设置障碍。公共印刷商也不会反对。

但是，在当前的制度下，国会的辩论为什么不能具有深入研究政策利弊的严肃目的，为什么不能有明确的，党的——或者说，党派——的目的，没有这些，就不能有效地启发舆论，或者使政治行动净化。主要原因是，国会里没有被认为是自己政党代言人的权威性领袖人物。权力不集中，被有意识地分散到了许多小头目的手中，这是有既定政策可循的。可以说，它被分散到四十七块领地里。在每一领地，常设委员会就是宫廷贵族，委员会主席就是领主。这些小贵族，有的权势并不小，可是谁也没有规则方面的充分权威。他们在自己的领地里可以进行近乎专横的统治。有时甚至会威胁着把这块领地搞得动荡不安。但是，他们的相互妒嫉以及短促有限的机会，阻止了它们联合起来，谁也不能

得到共同领袖的职位。

我知道：对有些人来说，这种分散权力的体制和分散的规则，似乎是一种极好的方法，可以使我们避免危险的"个人权力"和不适当的职能集中。为什么委员会制这种观点会如此受欢迎，是很容易理解的。这是因为人们担心权力落到不负责任的人的手中。这种担心是恰当的，也是有益的。那些坚决维护委员会制这一形式的人坚持说，立法的全部领导权很难按照它的规模和各种特权的力量进行相应的限制。而将领导权分散，使它容易处理。93 此外，他们还断言，一个人要做的事情越少——也就是说，他要做的事情越专门，越具体，他的工作就做得越明智，越彻底。他们喜欢各种委员会，就因为它们多而软弱，甘愿它们在自己的小天地里横行无忌。

不过，从另一个角度看这个问题，作为事实和经验，权力越是分散，越是不负责任。一个可以号召半个国家拿起武器的贵族，遭到很大的妒忌，因而比一个守着一座城堡的老爷更加警惕小心。前者即便只到自己领地以外的地方去作短期游览，也会立即引起整个国家的怀疑关注，而后者则可以闹得四邻不安，而无人过问。损坏葡萄的还是那只小狐狸。撇开比喻，回到论据的事实，不管怎么说，十分明显，每一委员会领导中的小人物，通过使委员会的职责变得索然无味，而促成委员会的专横。参议院讨 94 论事情几乎总是相当彻底，甚至众议院——无论是经一致同意，还是由于少数派不断地用长篇演说阻碍议事而提出的理由迫使报告委员会和多数派给予讨论时间——有时也停下来就委员会的报告进行充分的辩论。但是，也许除报纸编辑外，无人对这些辩论感到兴趣。

从弗吉尼亚到加利福尼亚，全国各地许多既明智又爱国的

人，为了了解议会的辩论而订阅伦敦的报纸。这些人热爱自己所属的州和美国无疑胜过对大洋彼岸的兄弟国家的爱，然而却从不费神去读一份《国会记录》。为什么会出现这种情况呢？是迷恋于皇家英格兰的旧世界的威严和高贵以及它的富丽堂皇的宫廷，还是出于庸俗的动机，想显示自己比邻人更了解外国事务而且对英国的政治家很熟悉，当然不是。这是因为英国议会的辩论令人感兴趣，而我们的却不然。在英国下议院，我们常设委员会的那些职能和特权却集中在内阁的手中。此外，内阁还拥有一些甚至连我们的常设委员会都没有的领导特权。这样，他们大权在握，负有全部责任，所有辩论都带有浓厚的个人和党派色彩。每次重要讨论，都是反对党责难内阁——少数派责难多数派，每一次重要的表决，都是一党的失败和另一党的胜利。政府的全部活动取决于下议院的言论，因为辩论的结果往往改变投票表决的方向；内阁失去下议院的信任，就会失去对权力的控制。这个庞大的常设委员会违背了多数派的意志时就会垮台。因此，正是由于这些简单明了的原因，英国议会的辩论在大洋这边比本国国会的辩论更受欢迎。英国的大臣都是些显赫的人物，所有有才智的人，都对他们感兴趣，而英国议会的辩论却能影响他们，并且能决定这个伟大帝国的政治方向。英国议会举行辩论的日子，是一个重要的时刻，这一天自由党和保守党都使尽全力，互相反对。人们都喜欢注视争论的问题。

相反，我们国会的辩论却引不起这种兴趣，因为它们没有这样的意义和重要性。就委员会的报告进行辩论，背后并没有哪一党的支持。这些报告仅仅代表两党中一小部分人的意见，在遇到国会中另一方的反对时，委员会中多数派所属的那个党的成员，在投票时可能分裂。即使报告获得通过，也没有哪一党的胜利，

报告如果没有通过，也没有哪一党的丢脸问题。报告不过是一个混合委员会的一些建议，也许被否决，而对两党都没什么不良的政治影响，对委员会来说，也不觉难堪。同样，报告如果通过，委员会也没有什么值得庆幸的，众议院的两党都不会因此而在政治上捞到任何好处。争论对两党都不是什么重大威胁。唯一重要的意义在于，这场表决与下次大选有无关系。如果当时大家都认为报告涉及的问题十分重要，这次表决将影响到下次大选，两党就会格外谨慎，采取它们认为安全可靠的立场。但是，对所有其它报告却处理得很随便，不去多考虑它们对为期尚远的选举命运的影响，因为这种影响还很遥远，而且也是可疑的。

简言之，全国的党派在国会的行动并不受迫切责任感的约束。责任分得太细，在任何表决和辩论中都不能使它集中。党的责任不如个人的责任大，而立法出现错误时，又无法追究个人的责任。如果从实际的、认真的，而不是从理论上和抽象的观点来看政府——把政府的事当作实务来对待，一切立法都应该清楚地代表党派的行动，这似乎是毫无疑义的，也是很值得想望的。我知道，有些热情但不切实际的改良主义者提倡废除政党，而由政府采取一些高明方法来恢复和树立一些美德，这不过是美好的愿望，其实在堕落的人性里已很难起支配作用了。对我来说，这比那些忠厚人的设想更困难，更不能希求。他们认为要领导一个人数众多的政府，要通过党组织以外的任何其它方式。我们需要的不是摆脱政党，而是寻找和运用某种办法来驾驭这些政党，使它们渐渐服从舆论。显然，靠到处惩罚一些投票支持一项臭名昭彰的拨款议案或一项应受谴责的与税率有关的议案的议员，是不起作用的。除非惩罚那些投票的议员所代表的党派，自治政府是不能得到好处的，舆论也不会取得胜利。各政党应在公认的领袖人物的

领导下，依照既定的原则各自进行组织活动。这样，投票人通过自己的投票；不仅谴责任何过去的政策，撤回对应负责任的政党的支持，而且尤其是，还可以通过使一个保证采取大家可以接受的政策的政党上台，来表达他们对政府未来管理工作的愿望。

我们的国会规则体系，没有提供这种控制立法的办法，因此产生了极为严重的后果。在国会外，全国性的党派都有极为明确的组织，不可能希望，也不能想象有比这更明确的了；但是在国会内部，这些组织并不出名。为了进行选举，我们的政党对各自的党员都有极为严格的纪律；然而在处理立法问题时，它们的纪律却很松懈而且不明确。至少，国会内部没有“看得见的”党组织因而也没有“可以控制”的党组织。唯一的内在联系是一个党的核心会议，它有时为了在某项关键问题进行表决时联合行动。将其党员召集一起。的确，永远存在着多数派和少数派，但是一届会议的立法，既不能代表多数派的政策，也不能代表少数派的政策；它不过是众议院的多数派和少数派组成的各种委员会提出的议案的综合。众所周知，它通常不是多数人的产物，而是双方妥协的结果，包括两党委员们的形形色色的意见和愿望。

显然，由于委员会里有两党的代表，党的职责变得模糊不清了，有组织的党的行动几乎是不可能的。如果委员会完全由多数派的成员组成，——即由执政党的代表组成，整个国会的议事程序将出现绝然不同的面貌。必将出现反对派的联盟与有组织的多数派的对抗的局面。委员会的报告会被认为代表执政党的观点；反对派（现在，反对派对委员会的提议有时采取阻碍和拖延的办法）不再是分散的，不一致的，不再没有计划，没有领袖，并将由经验丰富的人物来领导辩论。他们为了有效的战斗而训练自己政党的人士并使少数派的目的得到体现和有意义。当然，只要立法

这部有效的机器同时掌握在两党的手中，只要两党仍然混合在一个共同的组织里，就不会出现这种力量上的绝然的划分。

因此，可以说，提交国会的议案很少是某党的议案。无论如何，它们不是作为党的议案提出来的。批准这些议案的委员会的成员，都是挑选出来的，以便组成不带偏见的机构，公正而彻底地审议每一项立法问题。任何委员会的成员，无权泄露委员会内部的任何不同意见以及投票表决的情况。委员会的报告也不代表 101 任何一党的利益。的确，只要稍微检查一下委员会提交的这些议案，必然会看出其中大部分可能是不偏不倚，没有恶意，以便能顺利通过。明显的目的是把它们修饰得适合各派的口味。

在这种情况下，一个委员会制定的任何政策，如果失败，不能追究任何一党的责任，如果成功，也不是哪一党的功劳。无疑，委员会办事是老老实实的，它们认为这是最好的态度。当然也不能保证说，把一个委员会的国会多数同委员会大批成员所属的党分开，这个委员会就一定干得更好或者另是一样。

那么，整个问题的结论是，国会的辩论并不能启发或改变舆论。这不仅因为国会很少进行认真的辩论，主要因为，在国会辩论并未终止时，除那些对立法的日常进程有专门兴趣的人以外，谁也不想去阅读那些辩论者的发言。任何问题并不取决于辩论。除 102 非在立法者即将作出的决定中包含某种比法律本身更有趣的事情，一般公民不会更多注意立法的细节，甚至对其主要原则也是如此。如果某党的命运或者某个伟大的政治领袖的权力的命运取决于最终的表决，他就会聆听那些主要立法者的发言，并从中吸取教益。但是，如果不存在可能影响均势的事情，他也不会离开自己的业务去听取这些发言。如果真正有争议的问题并未在盼望的公开争论中提出，并且由于同他的个人利害攸关而使他了解到

这一情况，他一定去阅读几十张报纸，从中收集全部情况。那些报纸他肯定从不去找，也从来不去注意，刊载这些他不愿读的“记录”，也就没有多大用处了。

我们的政体可以用“国会常设委员会主席的政府”这样一个简单的词汇来描写，此外我找不到更合适的表达方式了。这个分散的“内阁”在众议院大会上出现时，表现出很多特点。首先，它由议员中的年长者组成，因为，依照惯例，国会中老资格的议员决定主要委员会主席的人选；第二，它由自私和好斗的人组成，因为主席与主席之间经常为利用大会的时间而发生斗争，不过大多数主席低于筹款委员会的主席，而所有的主席又都依附于拨款委员会主席；第三，它不是由联合一起的国会领袖、而是由互不联系的四十八个“小型立法机关”（借用参议员霍尔对各种委员会的贴切比喻）的首脑组成的；第四，它是根据议长先生的任命组成的。根据意图，议长先生在众议院只起主要法官的作用，而不是众议院的主要政治官员。

议长的特殊权力通过任命众议院常设委员会这一内含的特权而增长，指出这一点是非常有趣的。可以说，他的这种权力是我们宪法体系的核心的和典型的弊病，因此引起了研究政府机构和制度的人们的好奇和惊讶。那些论述我国宪法的最受尊敬的作家，没有看到，不仅常设委员会是我们政体中最主要的机器，而且众议院议长也是这一体系中最有权势的官员。在他广阔的势力范围内，他是如此至高无上，以致人们希望确切了解他的权力的实际范围。但是议长先生的权力是难以了解清楚的，因为它随各位议长的性格不同而不同。所有的议长都是立法的重要因素，近年来尤其如此。有些议长由于能力大，缺少良心，比其它议长能更多地利用自己的权力和机会。

议长任命常设委员会的特权，几乎和国会本身同样悠久。最初，众议院计划用投票方式产生那些重要的委员会。1789年4月，众议院规定：议长只能任命其成员不超过三人的委员会。但是不到一年，实践证明这种做法行不通。1790年1月，通过了现行的这条规则："除了根据众议院的特殊指示，一切委员会均由议长任命"。不过，本届众议院的规则不一定就是下届众议院的规则，众议院的规则每两年重新通过一次，才能继续存在。每一届新选出的众议院集会时，并无一定规则。第一次会议的第一批决议，通常是通过重新采用前届议会的规则。当然，在认为适于修改时，还可以随时修改。议长先生往往要等此决议通过后才有任命权。当然，他不会白等，因为众议院无论在其它方面怎样糊涂，也不致于糊涂到作出新的尝试去选举自己的委员会。这在平静、悠闲的参议院也许不算难事，然而在匆忙、动荡不定的众议院却办不到。 105

当然，一切有头脑、有经验的人都希望议长先生只充当众议院议事程序的引导者和控制者，不要介入党派之间的论战，他对立法过程的影响应是不偏不倚的；也许，在他最初被授予任命权时，人们还认为他可能不会让他个人的观点影响公共政策问题，或者甚至影响他对人员的选择。但是，很快表明，指望一个有权力驾驭一切的人放弃这一权力，指望他在作出任命时考虑各方面的意见唯独不考虑他自己的意见，实在是要求过高。如果事实上他是这么做了，这种惯例无疑也会保留，这仅仅由于没有其他好办法可想。此外，在宪法制定的初年，委员会的权力远远没有现在这么大。那时，各种事情可以不紧不慢地讨论，众议院常常详尽地审议委员会提交的报告，比现在做的这种表面文章要认真得多。审议在公开会议上也在委员会内部的会议上进行。当时任命委 106

员会的官员，仅仅任命一些顾问，而不是象今天的议长这样，为众议院任命一些统治者。

因此，显而易见，众议院议长这一职位就目前的状况而言，是一个头等重要的体制问题，值得进行彻底、认真的研究。如果我在以上的阐述中已说清楚了委员会在指导立法问题上的特殊权力，那么，不言而喻，任命这些委员会的这个人，必然是个至高无上的独裁者。议长这一职务在政治上是举足重轻的人，最明显的证据莫过于两年一度选举议长所引起的尖锐斗争，以及由此而引起的全国对谁当选的强烈兴趣。近年来，报纸上关于争夺这一107 职位的竞争者的议论与谈论争夺总统职位的候选人的情况几乎一样多，并且把这方面的选择看作在立法问题上可望采取的政策的可靠指南。

议长当然是由众议院中拥有多数的那个党产生的。有时，多数派中一些老谋深算、怀有个人目的的人，竭力把他们的某个朋友或他们的代理人选到这个职位上，以便在他当选后，可利用职权为他们提供最可靠和最满意的服务。虽然这些阴谋偶然也能奏效，导致某个默默无闻、品质可疑的人当选。不过，当选者通常是某党有代表性的党员，他有出名的成就和明确表示的观点；因为众议院不可能、也不愿意容忍那种由懦弱无能的议长所带来的麻烦。而多数派则由于自尊心和权衡各种利弊的驱使，以及考虑到公共事务的利益，而把他们有威望的领袖推上这一职位。如果党内意见发生分歧，对于领袖的选择就变为对于政策的选择，并具有极其重大的意义。人们期望议长能根据他自己的政治观点来108 确定委员会人选，党所以推选这个或那个候选人，并不完全因为他对国会的各种惯例和规则的运用具有所谓高超的知识，而是因为他对当今主要问题的更为受人欢迎的见解。

议长先生一般也象人们期望的那样，自由、果断地运用他的权力。他毫不踌躇地负起他的党在立法问题上的首脑作用，他为某项政策而组织各种委员会，不是象那种去做感到羞耻的事的人那样，偷偷摸摸，而是公开地充满自信，就象一个人履行自己的职责一样。他与委员会的正式联系，也不因任命的结束而停止。在考虑一份报告时，他只承认委员会报告人所同意的人发言，在规则的范围内严格限制所有发言人的讲话时间，以及施行所有其他限制来阻止个别议员的独立行动，他利用这些手段促进委员会对众议院事务的控制。他必须注意到委员会有自己的权力，这样他才能避免独断专横。众议院的环境和风气很容易使他安稳地潜取权力。他只是在照章办事，满足于规则的明显精神。

研究罗马法律和制度的人，戴着除古代习俗外什么也看不见的眼镜来看众议院的规则时，他也许会谅解地说他发现众议院的规则是罗马立法方法的明显复制品。他会提醒我们，罗马议会的表决和辩论不能同时进行，没有修正议案的特权，每一项法律，要么全部接受，要么全部否定；议员个人无权提出议案，只有执政官才单独享有这种特权。但是，对他说来，虽然罗马的执政官和华盛顿的委员会，以及古代不可辩论、不可修正的法律和现代共和制不经辩论和不经修正的法律，同样使他感到满意。他没有在后一种制度中发现学者们已经指出的作为罗马立法的明确和技术完美的补偿优点，在近代法规中是找不到的。由于罗马法律在通过时不能修正，而且对普通人的理解来说，意思必须明白无误，所以明确和简练就成了起草法案的先决条件。首先，法案必须得到普遍的赞同。至于以后在实现它们的目的时，成功还是失败，要证明是切实可用或者是不切实际。 109 110

不过，在某些盲目爱国的美国人眼里，把我们的制度和其它

制度作出这种比较是不受欢迎的，他们交口称誉委员会政体的奇特设计，因为它们是我们自己的创造发明。"这是一种讨厌的东西，先生，但它是我们自己的"。不过，谁也不会相信国会议员包括这些爱国阶层中的人士在内——真正喜欢现在服从的这种纪律。如同一位造诣颇深的国会图书馆馆员所说的那样，"可以说普遍的信念是：议长和强大的拨款委员会对立法和当前大事的强有力的控制，加上众议院严厉的规章制度，使得议员个人在立法上留下有影响的记录的机会越来越少。独立性和聪明才智受到规则暴君的压抑，国会各分支的权力，实际上都集中在议长和少数（极少数）议会专家的手中"。当然，国会议员是看到了这一点的。来自太平洋岸的一位议员以开玩笑的口吻说："我们众议院里只有三种势力：筹款委员会的文人雅士不是众议院智囊，而是众议院的贵族，拨款委员会的白纽扣高官，所谓规则委员会的傲慢的寡头，众议院的议长，以及印第安人中出类拔萃的人物"。自然，在这种制度的专横的限制下，一切具有独立精神的人都感觉不舒服。得出这样的结论会更富于哲理：他们之所以容忍这种制度，是因为找不到更好的制度，他们之所以一直拥护这种制度，是因为他们把它作为美国的发明而加以赞美。

然而，滥用这些规则的人，远远超过了力图改革这些规则的人。一个最惊人的普遍滥用情况是：根据规则的暂停使用而匆忙地通过议案。参议员霍尔说："一大批，也许是大多数议案就是用这种方法在众议院通过的。"我们再引用一点霍尔先生的说法，就可以对这种做法了解得更清楚："每星期一的例会时间过后，以及在一届会议的最后十天内的任何时候，都可以提议暂停使用议事规则办法通过议案。在这些时间内，任何议员都可以提议暂停使用议事规则而通过任何已提出的议案。这种动议，需要三分之二的议

员表示同意。对于这一动议，不进行辩论，也不提出修正案。这样，不经过讨论，没有修正案，只要三分之二的议员同意，一次表决就越过了一切必要的阶段，只要众议院能够完成它，这一议案就成为一项法律。就是用这种方式，一届精疲力竭的会议接近尾声时，成百份至关重要的议案，不经辩论，不经修正，也不付印，甚至还未被了解，就得到了美国人民的代表的合乎宪法的认可。

对程序的惯例的明显评论如此之糟，可以说在这种如此压抑个人行动的规则下，再没有比这更合乎自然了。而且，大家都知道，委员会的磨盘转得太慢，一种快速、简易地处理琐细事务的方法，是不加限制地让那些内容无害、或动机良好的提案都在会议上很快地过一遍。一届大会行将结束时，必须有个出口，让那些被拖延和积压下来的议案也能通过出口。那些知道如何在可以通融的时刻利用众议院的议员，能用寥寥数语将他们竭力促成的议案讲得有根有据，于是几乎总是能够得到暂停使用议事规则的机会。

坦率地说，在这样一种政体下，立法没有出现比实际更糟糕 113 的局面，简直是奇迹。人们会认为，即使各党都组织得很有成效，都采取明确、稳定、始终如一的政策，而五千万活跃的人民的利益却各不相同，变幻无穷，很难协调，很难为之服务。我们这种分散的立法方法所犯的不能容忍的致命的灾难性的、愚蠢的错误如此之少，简直令人惊讶。众议院根据立法的主要项目进行分类的委员会有三十多个，我们处在三十多个“小立法机构”的统治之下。我们的立法是集成物，不是同源物。同一届国会做的事情，分开来看是愚蠢的，合起来看则是明智的。除偶合外，它们从来没有共同的特点。少数委员会由精明强干的人组成，大多数委员

会则由软弱无能的人组成。然而，软弱无能的力量却有同样强大的影响。国家只能在一两个问题上得到他们的能干的代表们的指导和领导；至于其余的事情，只能满足于那些无能之辈的低效率的服务。在国家最重要的大事当中，只有一小部分处理得很好，其114余则因制度的规定而处理得很糟。就整个情况而言，主要是偶然无目的地完成的。从机会论来看，没有比估计公开会议的立法中有任何原则上的共同特征的可能性更为有趣的问题了。也许某个聪明的数学家愿意牺牲一点休息时间来计算一下这个问题。

也就是由于这些考虑，不久前有人在众议院建议，除平常那些常设委员会以外，还应当任命一个新的委员会作为众议院的执行委员会，并且授予权力，检查其它常设委员会赞成通过的那些议案，根据重要性分门别类提交大会考虑。简言之，这个委员会消化悬而未决的议案，并且指导议院安排处理问题的程序。值得严重怀疑的是，在现有的组织以外再加上这么个组织，是否使委员会规则的实施更加苛刻，而且进一步限制辩论和行动的自由。用一个委员会来监管其它的委员会，不会提高多少众议院的工作效率，对立法的统一也肯定不会有所裨益，除非这个新委员会有权修改其它常设委员会作出的决议，但还没有考虑要这么做。这样一个执行委员会并不是一个很需要的机构。115

显然，委员会政体只是许多实验之一，它实现了一种主张。就我所知，这种主张约翰·斯图尔特·米尔表达得最为完善；正如有些人会相信的那样，它与其它实验的独创性和独特性十分相象。米尔先生说："制定法律和促使好的法律得以制定这二者的功能是有区别的；人数太多的大会极其不适于制定法律，促使好的法律得以制定才是它的正当职责，并且不能由其它权威机构圆满地予以完成。"因此，"需要一个立法委员会，作为自由国家宪

法的一个永久性组成部分，它由少数经过高度训练的政治人物组成；当议会决定要制定某项法律时，就由他们来承担这一任务。议案起草时，议会保留通过或否决的权力；但是，除了将提出的修正案送交这个委员会处理外，不得直接修改议案”。[1] 现在，一切自治的人民都在努力建立一个满意的立法委员会，多少有点 116 模仿这种模式；如上所述，似乎委员会政体就是这种努力的一种方式。在有些人看来，提议成立的那个执行委员会稍微有点接近在英国内阁的立法职能中典型地体现的这种努力方式。当众议院要求制定出好的法律时，当然不能说四十八个众议院委员会总是满足它的要求的，也不能说每一个委员会都是由“少数经过高度训练的各种政治人物”组成的。但是，大家都看到，说它们不能实现这一理想未免苛求了。

根据英国的制度，政府的内阁大臣是从议会多数派的领袖中挑选出来的。他们不仅是政府的顾问，而且是下议院的最大的常设委员会或“立法委员会”，指导下院的工作，解决下院的重大立法问题。我说我们的委员会政体与英国制度的某些特点有点相似，意思只是说，这两种制度都反映了一种共同的必要性，即分别建立一些小的立法机构，“议会的大会”可以通过这些机构制定法律。我们与英国机构的区别在于，我们每一立法项目都设有一个由两党成员组成的常设委员会，而我们的英国兄弟只有一个负 117 责立法的常设委员会。它由在全国居于统治地位的那个党的领袖组成，他们同时还是政府执行部门的政治首脑。

英国的制度是完善的政党政体。下议院不象众议院，没有为少数派参加立法而花费精力组织各种委员会。我们的少数派在常设委员会中有很大的代表性，而下议院的少数派却被完全排除

[1] 参见《自传》第264—265页。

在内阁之外。正如我所指出的，英国的政党为主的政府组织精简，立法的全部责任落在多数派的身上。正是这一特点使议会的辩论和行动引起人们的兴趣，而我国国会的立法过程却没有任何这种吸引力。在英国议会里，一切立法活动都变成了争取党的优势的竞争，如果立法出了问题，或者多数派对政策表示不满，大臣们只有辞职，把职位让给反对党的领袖，除非举行重新的选118 举，获得新的拥护者。在这种制度下，默不作声地表决是行不通的；辩论是必不可少的，它使人民的代表与英王政府的大臣面对面地交锋。每届议会的主要议案由大臣们拟定，这些议案体现了政府的政策。不象我们的常设委员会的报告，只是融合了议员们提出的大批敏感议案的内容，而英国内阁提交下议院的议案却体现了政府的具体计划。内阁由多数党的领袖组成，并且总是代表多数党的原则，这使少数党更急于寻找机会对它的提案进行批评。内阁政府这种形式能使行政部门和立法部门协调合作，而又不混淆它们各自的职能。下院的多数派委托自己的领袖行使政府顾问的职责，并充当公共事务的监督人，以便他们在建议立法和起草提交议会的法律时，有行政知识的有利条件。这种安排使多数派能在行动事务中取得成功而又不至于使大臣们得到对立法行动实行强制或专横影响的任何权力。上议院和下议院每次开会都119 成了研究国家大事的盛会。两院的议员出席大会时，就象他们出席管理国事的委员会一样。开会时，敞开大门，并且不遗余力地保证每一个有关代表都能有充分的、公正的发言机会。

对这种制度来说，辩论为什么必不可少，道理是显而易见的。内阁任期取决于他们建议的立法的成功。如果他们的任何议案遭到议会的否决，他们应当把失败看作一种威胁，就意味着他们的政府不再为他们所代表的党所接受，等待辞职，或者如果他

们愿意，诉诸全国公断，利用自己的特权，建议国王解散议会，宣布重新选举。因此，内阁必须准备受到反对党最强硬的攻击和最尖锐的批评，并且，在会议期间，每天都得竭力为自己的政策辩护，使自己的主张重新取得本党的信任。害怕辩论，等于承认自己是虚弱的；在辩论中被对手击败，会严重危及他们的权力。120 因此，他们不仅应注意使自己的政策经得起攻击，还得勇敢地起来为之进行辩护。

那么，可以设想，内阁领导下议院这一任务并非易事。他们的计划处于议会双方的批评之火之中；因为大臣们腹背都受到猛烈炮火的攻击；自称为追随他们的人当中，也会向他们的对手提供援助和安慰。朋友和对手都时时向他们提出许多令人头痛的问题，这些问题有大有小，有直接的，也有间接的，有礼貌的，也有粗鲁的；它们涉及一切行政细节和每一政策倾向。

但是，虽然立法的动议权和议会事务总的领导是政府（称为内阁）的无可争议的特权，但是它们并不是任何时候都可以在下院里随心所欲的。会议期间，每周有几天为议员个人提交议案日；在第一次会议时，议员们抽签决定他们提交议案或提议的次序。抽签的人如果很多，那些最后选择时间的人发现会议已近尾 121 声。由于议员个人的提案日到来以前已被费时的政府议案占去很多，他们只能满足于希望第二年有点好运气。一般来说，大部分议员个人的议案都能得到公平、认真的考虑。每个人都有机会在下院发表自己的得意见解，或者每年重提同样建议，来考验其他议员的耐心。不过，议员们通过长期的经验，一般能发现他们能用对政府计划提出修正案的办法来有效地影响立法，迫使内阁考虑舆论的某些方面，这比自己提出一些党内意见难以一致的提案能产生更直接、更满意的效果。内阁最明智的政策是给予辩论绝

对自由，这种制度使每个议员都可能在议会的立法过程中根据自己的能力发挥重要作用。议员要讲的只要不只是些鸡毛蒜皮的事，就可以一再得到发言的机会；下议院只有对那些乏味的人和为发言而发言的人才用咳嗽来表示不满。

122　下议院和我国的众议院一样，设有委员会，甚至还有常设委员会。但是它们是老式的委员会，只搞调查和提出报告的工作，而不象提出立法并处理立法的新型的美国式的委员会。这些委员会也不是由议长任命的，它们是由两党成员组成的选举委员会认真挑选出来的。议长在执行全部职务时，必须小心避开政治，成为这个机构的不偏不倚的、考虑周密的领袖。"风度端庄，举止有礼，有很大的自然耐力，勇于判断，判断公正，无上圆通，并且通晓议会的成文和不成文的法律。"这些由于长期的经验所形成的素质，是一个理想的议长所应有的。议长主持会议时避开党派联盟，对两党一视同仁。议会的主持人——这个领域的最主要的执法者，认为要严格要求自己，毫不偏袒；这就是议会的传统。不管那个曾经投赞成票使他当上议长的党派是否当权，一个确有能力的议长连续主持几届议会是常有的事。他的政治原则并不影响他恰当地行使裁决职能。

123　下议院开会时的情景十分有趣。按照辩论的习惯，议员们在辩论时坐成四起，挤在一间面积相当小的会议厅里。这倒象一个适合于徒手搏斗的地方。在中间的一条宽敞的通道两侧，放着两排紧挨着的凳子，议员们坐在这些有软垫子的凳子上，面对着通道。议长的坐位设在通道的一端，在它的前下方的通道内，摆着戴假发穿长袍的书记们的写字台。内阁大臣们和政府的领导人坐在靠近议长右边的前排座位上，议长左边的前排座位上，坐着反对党的领袖。大臣们右边的后面座位上坐的是多数派。少数派对坐

在他们的领袖的左边的后面座位上。在"栏干"外的后排座位的上方和议会外走廊的正上方，设有旁听席。外界人士可以坐在这些地方俯视下面的两党议员隔着通道面对面坐着进行热烈争论的情况。在旁听席上，幸运者倾听着闻名世界的领袖们的讲话。

法国国民议会的组织情况和英国下议院大致相同。议会的领袖们又是政府行政官员。他们是共和国总统从议会多数派中挑选 124 出来的。这与英国的内阁由英国国王挑选的情况很相似。他们的政策和政府的行动，都对自己领导的议会负责。他们象英国的模式，也是立法机构的执行委员会的成员，他们的任期由这个立法机构来决定。

但是，不能说上述法国议会的做法和英国下院的做法非常相似。在法国的议会大厅里，没有那种面对面紧挨着的凳子，也没有两个同质的党派争夺统治权。在法国议会里，有各种各样的政党、派别和小圈子。他们当中有波拿巴主义者、共和主义者、正统主义者、顽固的反动分子、轻率的激进分子和复仇的破坏主义分子；有中间派、中右、中左、右派、左派、极右、极左，等等派别之分。这些派别有些只不过是一些小帮派，一些不可调和的团体。但是另一方面，它们当中也有几个人数众多、实力强大的党派。这些党派的分和合，决定内阁的组成、掌权和任期。

当然，一个机构由那么多易燃物组成，情况稍有变化就会引起 125 一场突然大火。法国议会假如不是经常激动——有时甚至是骚动，就不成其为法国议会了。极端骚乱，很可能在经济上发生意外事故，因此便想出一种简单的并能很快应用的办法来补救。一旦议员们慌乱一团，变得难以控制时，议长可以戴上帽子。如果这种方法不能使议员迅速安静下来，则会议延长一小时，期望一小时后，议员们会冷静下来重新恢复当天的工作。在法国议会

里，还有另外一些需要遵守的程序条例。这些条例外国人乍一看来似乎十分新奇，但是仔细观察一下便会看出这些和我们众议院的某些做法只是在形式上而不是在实质上有所不同。在法国，议员个人发言要比在委员会体制下发言有更大的自由。但是任何第一个要求发言并引起会议主持人注意的人，并不一定获准在会上发言。这和英国的下议院一样，只有大臣们才能获得优先发言的机会。凡是想对任何悬而未决的问题发言的人，必须事先把他们的名字写在一张由议长掌握的单子上，讨论只限于在这些写了名字的议员中进行。当这个名单上的人已经发言完毕，议长就辩论是否结束要了解议会的情况。可是议会并不需要等到名单上有名字的议员全部讲完。假如议会的权威人士很快对讨论感到厌倦，或者在一切想要在会上发言的人已经讲完以前，议会认为情况已充分了解，可以要求终止辩论。这种要求如果是来自一些互不相关的议员，当然不会得到同意。即使是权威人士也不能为了我们应当为先前问题命名，而用这种专横的命令打断一位议员的发言。在法国议会，称这种做法为 clôture（辩论终止）。终止辩论的要求是不能辩论的。可能有人发言反对，但不会有人赞同。除非遇到强有力的反对，这种要求一般是会通过的。但是，如果有一位内阁成员要求发言，就不能终止辩论，因为部长的意见是一定要听取的，而在他发言后一定要允许一个人发言进行答复。除非大多数议员出席，不能宣布辩论终止。同时，如果对议会在此事上的意图有所怀疑，通过两次表决仍不能取得充分和明确的同意，则默认讨论继续进行。

这些条例没有管理我们的常设委员会的条例那么严厉和具有强迫性，在有效地控制那些在极端激动时刻的愤怒的议员们方面，也不显得那么迫切需要。但是这些条例比起人们所预料的责

任内阁制下的条例更为严格。这种责任内阁制的气氛的纯洁性取决于自由辩论。这些条例是为一个习惯特殊和气质暴躁的机构制定的。这个机构常常因为一个激情的发言人的讲话而引起全场尖叫，经常会出现暴风雨似的动荡不安的局面，每起一阵激动之风都会吹得它不能安定。

即使从枝节方面来观察，法国的议会实质上也不是英国式的，议员们并不是在自己的座位上发言，这和我们通常看到的我们的议员在公开会议上发言的情况一样。法国议员是在“讲台”上发言。这种讲坛设在靠近议长和书记的桌子的地方，构造非常醒目。它是一个盒型的台子，很象那种狭窄的、制造精致的布道 128 坛，这种布道坛现在在美国一些古老的教堂里仍然可以看到。由于议员们在发言以前必须登上这个居高临下的讲台，据说会有许多争夺这个优越地方的动人场面。有时候，几个议员同时挤在狭窄的阶梯上，都想登上这个值得觊觎的讲台，在同一时刻走上狭窄的台阶，并且争取优先的次序，特别是当他们的朋友们围拢一起支持他们时，便出现这种不体面的情景。

尽管英国下议院和法国议会在组成成份上不同，在程序模式上也不相同，但却很容易看出两者在宪法意义上却是相同的，内阁政府的原则使两者的关系非常相近，两者都承认内阁政府的原则，而且充分发挥它的效用。在英国和法国，由行政部门主要官员组成的内阁，包括立法机构的领袖和行政部门的首脑，这是立法部门和行政部门的一种具有约束性的结合。在这方面，这两种制度与我们的制度迥然不同。它们承认和支持单一的、明确的和 129 自然的党派政府，它在负责的党派领袖组成的常设委员会下面使立法和行政部门亲密无间，并进行公开的合作。而我们却赞成使国会与各部避免亲近，只允许一个由党的多数派间接进行很少指

导的政府存在，而由二十八个“半内阁级”的委员会组成的复杂立法机构来制约党派的活动。英国人保持他们的党派的纯粹性，而我们则使我们的党派界线混杂。

可是，在另一方面，这三种制度都是相似的。它们的基本目的一致，都是为了使代表大会能监督政府，并制定出完善的法律。美国国会不象英国和法国的议会那样，直接与行政部门打交道，因此在控制行政部门方面不是非常有效。委员会体制的许多重要人物之间存在许多摩擦，但是从长远来看，美国国会和法国议会或英国下议院一样拥有无上的权力。不论是有二十个拥有主要立法职能的委员会，或仅有一个拥有半立法和半行政职能的委员会，我们有一种象米尔先生的那种“立法委员会”的另一种形式。

三　众议院

130

收入与支出

表现治国之才的最高成就需要三种东西：部长大权在握、有为他参谋并支持他的天才、启发议会重视并对他的计划作出决定。

——西利教授

如果人们不熟悉彼此的原则，对彼此的才能没有感受，对彼此的习性气质因未曾共事而毫不了解，他们之间就没有个人信任、友谊和共同爱好；毫无疑问，他们在公务中协调一致、坚韧不拔和功效卓著，显然是不可能的。

——伯克

"形成一种见解需要很多时间"，巴奇霍特先生说。如果根据某些开明国家的立法经验来判断，形成有关财政问题的见解，比形成任何其它问题的见解需要更多的时间。找时间在财政方面形成正确见解的国家，无论如何是很少的。从不与臣民商量的政府，通常满足于十分拙劣、目光短浅的收税方法，——满足于能131不太麻烦地完成理想税收的一切方法。自治人民的代表必然热衷于选举和党派事务，无暇在这个政府非常关心的问题上，对专制者的做法多作改进。然而这个财政问题似乎颇为有趣，在我们的历史上它是平凡的事件之一。从我们西渡大洋来到此地很久以前，我们对抗税的准备，超过对任何其他事情的准备，甚至超过对许多其他事情的准备总和。在我们民族的财政史上，曾几次发生悲惨的流血事件。不懂得如何更好地管理财政，就很容易因管理不善而引起烦恼，如果有人愿意花时间，去证明这点，就可能

得到证明。我们所不喜欢的是，我们是被征税的，而不是被糊里糊涂地征税的。我们不需要成为为此而恼怒的政治经济学家，我们过去被征税激怒时，统治者并未自寻烦恼，为了找出抚慰我们的最好方法而去钻研政治经济学。他们通常只是简单地将负担从那些牢骚满腹并能把事情搞得不愉快的人们的肩上，转嫁到那些可能有点牢骚但不会惹出什么麻烦的人们身上。

当然，有一些税收是人们特别讨厌的，因而摊派时不得不更为慎重。除了那些毫无财产、从未见过税单的人以外，所有要纳税的人，对一切直接税都从内心感到厌恶。普通公民对征税有着天生的反感心理。他们直率而断然地提出要求。他们一点也不考虑缓和对苛捐杂税的态度。所以，收税人从不当作可爱的人而受到尊重。他们的方法过于生硬，他们的权力令人极为反感。他们来到我们跟前征税时，不说"请"，而说"必须"。他们的征税通知单总是使我们的钱袋变轻，心情变得更为沉重。我们在把收据叠起来放到一边时，为了自己的生活我们不得不想到，现今的政府过于奢侈豪华，那张收据就是无法忍受的敲榨勒索的铁证。我们并未认识到的是，假如没有这种发牢骚的机会，也许生活中会失去一种主要的乐趣。

另一方面，间接税都几乎不伤害任何人。财政上有一种公开的秘密：在几乎是每一种税制中，间接税要大大胜过直接税，而且对资财微薄的平民征收间接税有一个窍门，这是征收直接税从未学到的。他们懂得怎样从税务簿上从无姓名的穷人手里骗钱。他们非常狡诈，可以随便找出上千种成功的借口。高税率，或复杂的税制，经常为他们提供大量的机会。多数人思想浮浅超不出直观的表面现象的范围，因而认识不到政府通过商店使他们付出高价这种手段。我们当中很少有人能从糖果中尝出税金的味道；

我想即便是很有头脑的酒徒，也觉察不出在他喝的威士忌中有营业执照税。金融家们对直接税总是非常敏感，而对间接税则信心十足，并且放手征收，这就丝毫不足为怪了。

因此，据认为联邦政府有一个优于各州政府的长处：在平时它几乎总是从又快又省事的间接税中取得全部税收，而各州都不得不依靠从直接征税中获取缓慢而又难以收到手的收入过活。因为我们不得不供养两个政府，所以，明智的方法是，尽可能让人们只感觉负担其中的一个政府，即那个极易为大家所拥护的、同时又能通过我们的投票最容易、最迅速地予以控制的那个政府。这种划分征收权限的方法是简单方便的，总起来说也是令人满意的，尽管它加给州立法机关的责任同国会的责任相比更易于进行勒索和使人烦恼。英国最伟大的金融家格莱德斯通，有一次开玩笑地把直接税和间接税比作两姐妹——"需要"和"发明"的两个女儿——"她们的区别只不过是姐妹之间的不同……一个比较直率开朗，另一个则比较害羞、不爱交际、善于巴结"。他坦白承认，不论是否从"一般的道德感出发"，作为财政大臣，他"曾认为向这两姐妹都表示爱情，不但是容许的，甚至是职责所要求的行动"。但是我们的"财政大臣们"（筹款委员会的主席）却被另一些传统的求爱方式所束缚，对那位直率浪漫的姐姐的可爱之处往往无动于衷，却总是对妹妹抛出一片忠心，尽管有时有点固执。 134

我想，比起其他人来，我国的政论家找到了荆棘最少、最平坦的财政之路。如果将他们的任务与欧洲的和英国的财政专家的任务相比，可以分清楚地看到，他们的道路是通畅的。几乎从一开始，他们就具有可资利用的无尽财源，后来他们当然可以任意把无限制的税收用于自己喜欢的奢侈浪费。花掉大量的国家收入，与收集这笔收入相比，肯定麻烦得多。最令人窘迫的事出现 135

了：不是财政赤字，而是出现了收入过剩。这种情况是一件幸事，因为在税收不足、经济紧迫时，为了最好地管理国家财政，完全有必要把财政管理权交到一些训练有素、严格负责的有本领的人手里，而这是我们的委员会制度所不允许的。在财政问题上，如同在立法机关的其他事务方面一样，有许多责任不明或不起作用的官员。在这种情况下，我们的财政政策当然总是动荡不定，总是经常大大偏离明智和远见卓识的道路；因为即使税收极多，但随意浪费而不承担责任，以及反复无常的征税和支出的方法，必定是贻害无穷。唯一的区别是，在这样的时期内，国家对这种马虎政策所导致的恶劣影响不是非常敏感。管理不善在很多人因受其害而发现以前，一般是不受责难的。然而，为了测定我国政府的性质和准确衡量它做好事和坏事的能力，对它进行研究仍然是一件重要而有趣的事情。这种研究在我们被愚蠢多变的管理严重伤害之前，毫无疑问，会比以后更为冷静。刮微风时我们判断风力，比刮飓风时要容易得多。

136

国家收入由众议院的一个委员会和参议院的一个委员会共同控制；政府开支由众议院的十五个委员会和参议院的五个委员会管理；货币由众议院的两个委员会和参议院的一个委员会照管。总之，国家的财政管理看来是掌握在国会的二十四个委员会手中——这是一个具有许多大小职能的机构，它相当复杂，值得予以认真研究；或许由于它过于复杂，如果不了解某种可以比较的较为简单的制度，就无法进行直接的研究。当我们通过政府的某些其它制度的比较简便的程序对某些其它预算作了调查以后，对我们自己的预算通过委员会的交替审查和在委员会的行动中遇到的不同命运，也许就比较容易理解了。

137

就其主要特点来说，英国制度或许是现存的最简便的一种制

度。此外，它是欧洲主要政府的财政制度已经仿效的范例，我们自己也在一定程度上以它为蓝本；所以，通过认真考查英国现存制度作为研究其他制度的开端，对了解完全可以称为"原系"的特征有着极大的有利条件。首先，议会只是控制，而不是发明管理财政的措施。议会通过王国大臣们的代理机构并在大臣们的指导下发挥作用。每届年会的早期，"国家支出预算提交下议院，在听取有关说明时，下议院召开全体会议，通称预算委员会。提交下院的国家支出预算，的确令人生畏。每个部都用大四开本提交本部的预算"，"其中塞满了下一年所需的经费数字和开支细目"。[1] 但 138 是下议院本身不必整理其中各色各样、浩如烟海的数字。整理工作在第一审中由下议院的官方领袖们来做。"海军大臣和陆军大臣向预算委员会递交有关维持军队所必须的经费数目的说明书；议会会议的后期，各种文职机关的一份总的开支预算也同时递交上来"。这些说明书是四开本的细目简明提要，目的在于使按预算委员会的非正式规则召开议会的下议院十分清楚地了解所提出的开支方针，以及以此为根据的估算的正确性。每个议员都可向正在作说明的大臣提出他高兴问的有关问题，所以不经充分解释，需要阐明的问题是无法通过的。向委员会作了满意的说明之后，经大臣提议，对经费开支的每一项目逐一进行表决，至此，预算委 139 员会的任务宣告完成。

国家支出预算总是"由内阁全体成员集体负责"。"按惯例，陆军和海军的预算在提交下议院之前，先要由内阁会议审议决定；因而，在这种情况下，内阁集体负责就不仅是技术性的，而且是

[1] 参见《国家预算》（"英国公民丛书"）第 146 页。我谈到英国制度时，参考了这一卷的第146——149页，以及这一丛书的另一卷：《中央政府》第 36——47页，多数引文取自后者。

实质性的"。如果国家支出预算遭到预算委员会抵制或被否决，大臣们当然要辞职。他们"不能默认议会方面拒绝批准他们认为自己有责任宣布的为供养国家政府和维持国内外公共信贷所必不可少的开支"。因此，在各届政府的历史上，预算委员会的投票表决是至关重要的，它标志着下议院对政府的信任程度。

但是，预算委员会的投票表决仅仅是议会每年对公共财政实行监督的第一步。这只不过是对财政开支的投票。为了考虑筹措款项来偿付预算委员会批准的开支经费的方法，下议院以筹款委员会的名义召开议员全体委员会。财政大臣就是每年向这个委员会提交预算，时间在4月5日或更早一点，这时候国家核算已经完成，财政年度到3月31日截止。为了编制预算，财政大臣必须事先了解各个部门的预算情况。所以，在预算提交下议院预算委员会之前数月，财政部要召集各个部门，请他们说明本年度开支所需的数目，这些预算经财政大臣仔细审核，这不单是为了履行他的职责，使开支限制在经济的限度以内，而且他要弄清为了满足经反复考虑的正当的开支需要，他能获得多少收入。他必须使预算需要和预算来源保持平衡，并就如何提供充足税收的措施向筹款委员会提出建议。因此，他还要求税务部门的常务首脑帮忙，他们为他提供"在税收保持不变的前提下的下年度国家税收预算"。

财政大臣借助于这些帮助制订了自己的预算方案后，就向筹款委员会明确报告刚刚过去的一年财政管理情况，并且提交刚开始的一年的调整税收和准备预定开支的明确方案。根据执行这种明智的长期稳定的政策的先例，财政大臣不能把税收提高到超过供应政府和维护国家信贷所绝对必需的程度。因此，他从不请求委员会征收有可能造成大量盈余的赋税。他只要求收入中有那么

一部分剩余，使政府能应付因低估开支或高估税收而产生的小误差，这些情况即使是最谨慎的政府也是难以避免的。如果预计税收大大超过预计开支，他就建议免除某些征税以实现慎重做法所允许的接近平衡；如果预期开支超过了希望得到的税收数，他就请求征收某些新税，或增加某些现有的税额。如果收支估算基本平衡，税收只是稍微比开支提高一点，他就满足于提出一些调整现行的税收的建议，使各个纳税阶层能更公平地分担纳税任务，或者用简化复杂的估税和征税方法，使困难的收税工作得以顺利地进行。142

这就是下议院在筹款委员会听取的预算说明。这个委员会处理财政大臣的建议，和预算委员会通过预算相比，在方法上要灵活一些。内阁并不象要求象批准其建议的经费开支那样，坚持要求批准其预算。大家都清楚，内阁当然会保证不会请求超出实际需要的经费，但是这是它与下议院单纯商量筹措这种经费的最佳方法。内阁对自己要求提供的专款，虽然谨小慎微，但对供应的方法上却不苛求。如果内阁的预算被否决，或内阁关于解决匮乏的措施的要求被断然拒绝，反对党又未提出变通的措施，那末，任何内阁都站不住脚。这种否决就是明确宣告对内阁不信任，当然要迫使他们辞职。

在财政大臣的指导下，筹款委员会执行预算委员会的决议。143 在核准预算中列出的开支项目时，预算委员会议决的金额具体包括在"筹款委员会提出的从统一基金中拨款的决议中，使预算获得陛下的批准"。这个决议为了让上议院和英王审核，后来由下议院以议案的形式提出，然后通过正规步骤和适当程序成为法律。财政大臣关于改变税收的建议，以同样方式也包括在筹款委员会的决议中，随后根据委员会的报告，由下议院以议案的形式通过。

“筹款议案”在上议院总是顺利通过。下议院对税收和支出问题的绝对控制由来已久，以至上议院现在不敢梦想对此进行争执；又由于上议院的特权只限于对经费议案要么全部接受，要么完全拒绝，无权进行修正，所以贵族们都习惯于不作什么详尽审查就让
144 议案通过。

但是，迄今为止我所谈的只是议会对涉及未来的财政的控制作用。“筹款议案”为未来的开支和预期的税收作准备。对过去的开支则用其不同的方法进行监督。由政府行政机构一个专门的审计部，进行双重程序的审查。审计部既是政府常设行政机构的一个部分，负责“审查所有开支的帐目和凭证”；下议院每年又提名的一个专门委员会，“对审计部进行审查”。这个委员会通常由下议院中最有经验的商人组成，在这个会上，“上一财政年度的全部帐目都要受到检查”。委员会有时检查得很细致，查问出现某些开支项目的原因。委员会除了讨论政府的日常开支外，还要讨论要求赔偿费、补助费以及其他特殊支出问题。诚然，这种讨论主要是根据各部本身提供的资料和建议，但也有某些有价值的独到见解和判断。

政府帐目所具有的那种严格性和明确性，当然会大大加快审
145 查的进程。每年3月31日结算的帐目最为确切。它只涉及上一财政年度的实有收据和付出款项。在这一天，所有未用完的存款一律冻结。如果某些项目的开支已经议会表决批准，但是到4月份已被批准的某些经费仍未支取，这些经费也只有在下议院重新批准后才可使用。因此，不会有未结算的帐目扰乱审计当局的视线。税款和贷款具有同样的明确期限，不会有欠款或未花完的余款造成帐目混乱。这种制度在检查可能发生的奢侈浪费方面的最大优点，通过与目前法国流行的制度的比较就看得出来。法国的

国家结算单中，“税务欠款一年年相互重叠”，“旧的赊欠与新赊欠集在一起”，所以据说“国家总是要在三、四年后才能知道某一年的确切开支数目”。

为了完成下议院管理下的财政这篇概论，我还需要补充一个明确的说明：我认为政府的财政官员是和蔼可亲的。他们常常出席受到询问。财政部由于其重要性，在下议院扮演不寻常的角色。该部的工作首脑——财政大臣，是下议院的当然成员，可以用提问或者用同财政部有关的一切问题的动议——要求他作出说明，也就是几乎对“执政的政府纪律和经济的整个领域有关的问题作出说明”。因为财政部对其他各部的一切涉及国家经费开支问题拥有广泛的监督权。“财政大臣不仅经常出现在下议院，使财政部在下议院更具有直接代表性，而且使下议院通过财政大臣以及在有关各部的问题上通过某些贵族议员，为确定和表达它对财政管理细节的意见有特殊的方便”。下议院总是拥有一批责任心强的雇员，因而它能得到它想掌握的各部门的内部情况。 146

正是在这一点上，我们本身的财政管理制度同英国、欧洲大陆和英属殖民地的制度有根本的区别。美国国会不直接与政府财政官员发生接触。行政机关与立法机关之间由一条严格的界限隔开，原意是使它们保持各自的独立，结果却是完全孤立。二者之间的联系通过书面通信，这些书面东西象一切正式文章一样，是含糊不清的，或者通过对委员会的官员进行个人考查，而这种考查全体众议员是不能参加的。凡读了官方文件的人，不需要再去告诉他在那些连篇累牍的特别报告的表面公正坦率的词句下，要隐瞒事实真相是如何容易；私人办公室写的书面回答与当面向与会者所作的口头回答的差别是很大的。同样十分清楚的是，作出决议要求官员们在委员会作证，是一种比向众议院公开答复各 147

种询问的部长们提出一连串的问题更为拙笨的办法，而且用这种方式了解的情况也不多。因此，可以有充分理由得出结论说，众议院对联邦政府财政事务细节的了解，远远赶不上英国的下议院，后者具有管理财政的特点，它通过与财政部主要官员直接而经常的联系实行对财政的监督。

148

这是我们制度中一个比较最大的弊端，因为国会与行政机关完全分离，国会不得不自己提出和完善预算。它并不听取由熟练官员用简练文字改写并扼要说明的预算情况，这些官员的工作就是这些，因为他们关心的是彻底了解他们所阐述的问题。当要决定税收问题时，国会也得不到训练有素、有实际经验的金融家的有益指导。国会并不征求财政部关于税务问题的意见，除了一份为满足下一财政年度正常开支所需款项的详细说明外，有关开支的动议，并不征求各部意见就作了处理。

在联邦的簿记中，财政年度截止于6月30日。但是，在财政年度到期前数月，下一年全年十二个月的开支预算就已编成准备国会使用。秋季，文职机关的各部、局估算本单位从7月1日开始的财政年度所需要的经费（在数字栏中，标出解释性注释，并在各处插入为某些非正常开支的请求），然后将最后决定的文件送交财政部长。财政部长将这些报告（其中包括财政部本身各局的预算）印成约三百二十五页的四开本，这种四开本不知何故并不十分明显地被称为“财政部长转交的6月30日截止的财政年度所需拨款的预算文书”。……这份文书夸耀说是由文职机关、陆海军、印第安事务、年金发放、公共工程和邮政等部门首脑认真商定的，是对主要项目的适当的概括，是一份完整的索引。

149

12月，这封文书作为财政部长年度报告的一个部分送交国会，在众议院开会后，立即交给众议院议长，并且被转到常设拨

款委员会。众议院本身不听取预算宣读；它只简单地将文本转交给委员会。当然，任何怀着责任感密切注视国家税收用途的议员要求审阅这些引人注目的印满通栏数字的文件，都可以得到一个副本。拨款委员会研究这些预算之后，以此作基础制定"总拨款 150 议案"。按规定，"委员会在任命之后一个月内，从12月第一个星期一开始，在每届国会会议"期间，都要将这种议案向众议院提出报告，除非他们能提出不这样做的令人满意的书面理由。"总拨款议案"分别规定立法机关、行政机关和司法机关的开支，各种民用开支，领事和外交开支，陆海军的开支，印第安事务部的开支，伤残人及其他补助费开支，支持军事院校的开支，防御工程的开支，邮政部门以及海上运输邮件的开支，等等。

正是由于近代节约精神的努力，才确立为各个公务部门分别制定拨款议案的办法。在宪法公布后的最初几年，盛行的拨款方法很不严格。一年的所有经费都列入一个议案中，名为供养"政府拨款法案"，从不打算将要开支的项目详细列出。拨付的总金额 151 可由行政部门的首脑任意使用，数目通常大到足以使行政部门有许多自由从事新的计划，给不同机构的办事人员增加官衔，这对那些管理的人来说，也许是方便的。一直到1862年，才实现现在这种对所拨款的用途作出比较详细说明的做法，尽管在若干年里，国会实现这项政策时步伐一直缓慢。拨款的历史表明，"一直有一种愈来愈明显的倾向——要求限制行政部门的处理权，并将开支细目更快地置于国会年会的监督之下"。这种倾向从美国南北战争结束之后变得特别明显。① 在这件事上，和其他事情一样，在国会方面对于支配的渴望随着组织的完善而增长，而组织的完

① 参见故总统加菲尔德文章：《国家拨款和滥用拨款》，载《北美评论》78卷，第578页。

善使国会追求权力的愿望很容易达到。但是，由于人们对拨款问
152 题更加关切，毫无疑问的结果是，部门开支中的奢侈部分被坚决削减了。虽然国会对紧缩开支经常表现出盲目的热情，但这种紧缩简直是过于小气，假如国会曾经采取适当方法与行政部门交换机密情况，就能知道行政部门的真实需要，就能区别真正的节省和只能产生匮乏的盲目缩减，而且在立法上这种过度紧缩是站不住脚的。即使在最幸运的情况下，也只能在一个极短的时间里造成一种他们经常打算造成的印象：执政党是一个节约和诚实的党，它看到从前的拨款中存在大量贪污浪费的现象，希望转而采取明智的节俭的措施。

公用开支的有些部分并不由国会每年拨给，而是由不受日期限制的法令规定的。这些通常称之为"永久性拨款"。一方面，它们包括象公债利息、每年支付的偿债基金款、债务偿还开支、太平洋铁路债券利息等性质不明确的费用；另一方面，包括象维持
153 军事开支、收集关税的开支以及史密森学会遗产税利息等特殊费用。它们合计起来构成全部公用开支的一个决非不重要的部分。1880年，在约三亿零七百万美元的总拨款中，永久性拨款比年度拨款只少一千六百五十万美元。但是近年来这一部分已在减少，其中主要的一项——公债利息，由于债务的偿还，自然在不断减少，在每年拨款数目有增无减的同时，其他项目也在逐步减少。

当然，拨款委员会是不管这种永久性拨款的，除非由要求这类拨款的当局制订的开支预算与请求特殊拨款的预算一起列入财政部长的"预算文书"提交审查。总拨款是以后来的这些预算开支为基础的。委员会可在下议院任何议事阶段中就自己的议案提出报告，只要不打断正在发言的议员的讲话；提出报告的议案，根
154 据多数票表决，随时可以列入当天的特殊议程。当然，审查这些

议案是会议的最紧迫的任务。议案必需在6月底以前通过，否则各部门将得不到供养经费。因此，拨款委员会主席是众议院的绝对权威，他几乎可以在任何时候迫使众议院考虑委员会的事务，他可以采取会议开得不好就拒绝作报告的办法，把其他议题从议事日程中挤掉。因为"总拨款议案"中的每一具体议案都要花费许多时间。经费开支问题是国会总是要停下来进行议论的两件事之一；另一件事是筹款。议论总是在全体委员会中进行，什么时候需要审查拨款，众议院就立即作出决定。议员作为预算委员会成员，在自己所属的委员会的工作范围之外，有最充分的机会进行活动，利用或干预会议。诚然，"五分钟的规定"只给全体委员会每个发言人很短的时间来发表自己的意见，而且，众议院可以用限制讨论已提出的问题的时间或者在对悬而未定的或可能提出的修正案不经辩论采取行动后，用准备对已提交的任何议案不再进行审查的办法，拒绝同意全体委员会对其它问题进行充分自由的辩论。但是，作为惯例，每个成员都有机会提出他愿意提出的对拨款问题的建议，因而很多时间花费在对这些议案的事务性的争论和修正上，字斟句酌，逐项推敲。众议院的拨款议案送到参议院以前，众议院对每个议案都有了充分的了解。

155

但是，非常遗憾，参议院对拨款议案的处理，一般地使众议院的辛勤劳动付之东流。按规定，参议院对这些议案享有最大的修改特权，如同对其他议案一样。对拨款议案的提出，宪法上没有规定。宪法只规定，"一切筹集税收的议案，均由众议院提出"，在审查这些议案时、"参议院可以建议修改或同意进行修改，如同对其它议案一样"。然而，"根据美国政府成立以来的实际情况，众议院的宪法特权一直应用于所有的总拨款议案"，① 而参议院修

① 参议员霍尔的文章，本书已多次引用。

156 正这些议案的权力也一直大得无限。参议院可以越出原有条款的范围，在议案中随意增加全然不同的带有立法特点的新内容，不但改变经费数目，而且改变经费项目，把众议院送交的议案变为性质完全另一样的一般性法案。拨款议案被众议院通过后，提供的经费常常少于预算所要求的数目；议案从参议院退回后，往往又提出增加数百万拨款，将经费增加到几乎接近（即使不是完全接近的话）预算的数字。

拨款议案通过参议院的严格审查和修正之后，带着新的数字回到众议院。但是议案退回时，众议院已来不及再次交给全体委员会严格审查。众议院拨款委员会最初制订议案以前，会议已理所当然地进行了一半。议案送到参议院后，被递交给一个相应的委员会；参议院从容不迫地按照它的重要程序就该委员会关于这些议案的报告进行辩论。所以，当议案经参议院之手以后再送回157 众议院时，会议已临近结束。众议院当然不会同意由参议院作出的根本性改动，但是已经没有时间同它的同僚争论了，除非下决心忍受仲夏的炎热，再把会议开下去，或者抛开这一议案，并且忍受另外召开一次会议的烦恼。如果会议是一个按宪法要求要在3月4日结束的短会，那么让下届众议院来处理拨款建议的变通办法，将更加令人讨厌。

所以，通常的做法是召开两议院联席会议来消除分歧。众议院不听完参议院宣读的修正案就予以驳回；而参议院也坚决拒绝妥协，于是由众参两院各派三位议员组成一个委员会，召开会议进行仲裁；通过调和意见不同的提议达成妥协，不使争论双方的任何一方获得胜利，并且常使拨款数大大低于各部门要求的数目。按规定，这个协商委员会的众议院一方，由拨款委员会主158 席、在拨款委员会担任要职的一位成员以及少数党的一名代表组

成。协商委员会的报告具有至高无上的特权。即使有议员在发言，也可提出报告。最好打断发言人，而不要有片刻耽搁，这阶段的会议最紧迫的问题是供养政府所需的经费开支问题。所以，报告立即进行，而且总是不经争辩就予以通过。报告通过得如此仓促，在印刷以前除了协商委员会的成员外，任何人都没有时间了解报告的实际内容。根本没有评论或修正的机会。要么立即全部批准，要么全部否决；当然，机会是有利于批准，因为否决意味着被迫召开新的会议，再度拖延时间。

然而，十分明显，尽管拨款议案经过了众议院全体委员会认真彻底的辩论和修正，又经过了处理总拨款议案的参议院的仔细推敲，议案最后仍是在非常慌乱的情况下通过的，其中充满了众议院和参议院都不喜欢的条款，除协商委员会的成员外，对其余的人来说，这些条款完全模糊不清和晦涩难懂。所以，早期阶段有意识地为考虑这些议案而花费的大部分时间，看来都白费了。 159

在对待预算方面，国会长期习惯于把拨款数字压低，结果当然要在一年正规拨款数字以外补充一个。每年开会时都要按例审核一个"缺款议案"。由于各部门的估计错误或由于奢侈浪费，经常会出现真正的费用短缺情况。但最严重的短缺是因为众议院拨款委员会卡得太紧，还因为参议员通过协商委员会强求达成缩减开支的妥协方案而引起的。因而，每年12月，本年度拨款中的补差预算，与下一财政年度的开支预算一起提出，或者在会议后期在专门交换情况的会上提出，而且上次会议中明显节省的拨款必须在不可避免会提出的"缺款议案"中得到补偿。国会好象有意事先制订半年的拨款方案。每次会议国会批准用于下一财政年度（7月1日开始）的部分经费，而这些费用需要补充已经事先批 160

准在上一财政年度开始后予以增补的开支。国会对于被监督者——政府各部门，分期发放经费。

参、众两院的拨款委员会在制订年度议案时，通常就公用事业实际需要的主要开支项目，要各部门负责官员提供证言。一些行政部门的首脑由于在众议院无发言权，因此无法就预算作出公开的详尽的说明，他们只得局限于与参众两院的委员会进行私下联系。他们或者亲自去找两个委员会，或者比较正式地写信去，对"预算文书"中包括的开支拨款要求进行解释和提醒。他们的信虽然只寄给两个委员会中的一位主席，却往往由国会收到，并在公开会议上由委员会的某位委员予以宣读，以便对一项未决议案中提出的拨款项目进行解释，说明理由。部门首脑通过与委员会161成员个别协商，或坚持不懈地、反复地私下向委员会主席请求，而尽力取得所需经费的事例，并非罕见。

委员会与各部门之间的关系，只有很小一部分是按章办事。每当审核预算时，各委员会一定特别注意收集材料和建议或者各部也自愿做这类事情。看来委员会现在要各部提供建议和材料的情况，已不如各部部长主动提供那样常见了。政府成立的早期，经费开支委员会主席亲自去征求各部官员们的意见，以便了解有关的预算奥密，这显然已习以为常。尽管要别人提供资料，要比亲自搞到需要的资料往往要容易些。委员会成员在作这种了解时曾遇到种种困难，洛阿诺克市的约翰·伦道夫在私人通讯中所遇到的困难，就是一个生动的例子。1865年以前，众议院最早的常设委员会之一——筹款委员会，一直主管拨款；因此，作为1807年度委员会的主席，伦道夫的职责是仔细审查预算。他在写给挚友162——记者尼科尔森的一封有趣而富有特色的信中，详述了他在履行这一职责时的令人同情的经历："有一次我拜访了海军部长请求

解释当年预算的某些项目。部长问他的主要助手，而这位助手并不比部长本人知道得更多。我向部长提出一个问题，他象一个说不出功课内容的小学生那样，脸上带着乞求帮助的神色转向助手，助手很自信地急促不清地说出一些一般性术语，我不敢把这些术语当作可靠的资料；我要求作出解释，他们两个人都哑口无言。这场哑剧在问到每个项目时都要重演，一直到我被这主角的拙劣表演弄得作呕，自感羞愧；我不得要领，看出无法达到预定目的，便离开了。涉及海军部的问题，部长竟然一个也回答不出。"[①] 希望今天的部长们对他们部里的事务，比那位尊敬的罗伯特·史密斯要精通一些，或者说无论如何要有一些主要助手能给前来调查的主席提供优于一般术语的材料，精明人是不会把一般 163 术语当作可靠资料的。上面描述的情况，今天已完全不可能再现。近年的簿记比起政府初建时已经严格得多、周到得多。预算也更详细地分门别类；各部大量办公人员的细致分工，使主要行政长官能迅速准确地了解管理的细节。因此，他们不象往常那样，坐等委员会前来询问，而是主动积极地向委员们汇报。假如可能，他们尤其要利用委员会主席的影响，以获得足够的拨款。

拨款委员会和各部首脑之间的这些不规则的和通常是非正式的交往，有时候采取由部长们向个别的委员提出请求的方式，然后再写成正式的文字，归纳到提交国会的报告里，并且列入我国年财政报告书内。在英国，这种报告书是由大臣们为议会编制 164 的，报告书提供的细节是一种非常充分和令人满意的公开解释，也是对一切有关下议院监督财政的性质不可改变的问题的最直率的回答。我国的部长们通过委员会这种媒介间接地、一件一件地向两院提出报告。他们只向两院作证，并不对年度拨款负责。他

① 参见亚当斯：《约翰·伦道夫》(美国政治家丛书)第210—211页。

们的稳定的四年任期，一点也不受国会对预算处理的影响。我们看待我国的内阁官员因为在财政部长的"预算文书"中要求的拨款总数被拒绝而辞职，就象我们的英国亲戚看到在同样情况下英国内阁仍然在职一样，感到十分新奇。假如我们的内阁把他们的地位作为赌注，押在提交国会的预算上，我们可能遭受那种每年一度的辞职所造成的令人厌烦的不便；因为即使各部的首脑费尽精力为从委员会获得充足的拨款大施说服人的绝招，但是众议院委员会照常削减总数，参议院委员会和以前一样，又把总数字加165上，而两院协商委员会又根据由来已久的习惯，决定一个不足的折衷拨款数。

在众议院中除了拨款委员会外，还有另外一个拨款委员会。它就是由第四十八届国会于1883年12月成立的河流与港口委员会。这个委员会分享了当时已享有很大特权的商务委员会的权力。河流与港口委员会当然体现了最近取得永久地位的内部改善政策。在1870年以前这项政策一直很不稳定。早年由于严格执行宪法的总统们的坚决抵制，河流与港口委员会还不敢公开宣布单独拨款项目，因为这样做很容易被否决，而是暗中混在并不引人注目的一般拨款项目内，在大批邻近项目的掩护下平安无事。对送交行政部门审阅的法案中的项目，是从来不允许对单项否决的。麦迪逊和门罗在坚持自己的意见，执行他们认为是自己的宪法职责，或反对滥用宪法动用国家经费帮助内地建设时，都表现出生硬和独断专横；即使象他们这样的人，也愿意使为此项目的临时拨款获得通过，而不愿否决这个已经附加有这个项目总拨款议166案。然而，国会并不是经常地和公然地使用这种策略，而内部改善方案就是因为杰克逊总统的专横反对而完全停止了。多年来国会的固定的做法是，允许各州根据海滨休假条例在自己的港口

征税，以便改善港口的建设，但那些确实在美国领土之内本身不是用于公共工程的费用除外。但是，后来总统的反对缓和了，而新接纳的州又离海很远，因此，这些没有港口的州不愿交纳用于建设它们的东部邻州港口的税款而自己得不到任何报酬。这些州又把过去已被投票否决的方案搬了出来，于是从国库拨出的款项可以随意用来开拓大的河道，完善商业的海上门户。内地各州表示沉默，因为它们对能够直接接受国家资助感到满意，这不仅因为批准征收只有滨海各州才能受益的州关税，还因为全国各地的消费者都要缴纳这种关税。

1870年后，这类拨款急剧增加。此后拨款便在立法中占有非常显著的地位，拨款从1873—1874年度会议期间的一千二百万美元，有增有减，有过各种变化，最后达到1882—1883年度会议时的一千八百七十万美元，成为那十年间商务委员会的主要事务，终于设立一特别常设委员会管理此事。随着保护性关税达到全盛时代，这类拨款也达到最高峰。因此，所谓保护关税的"美国体系"与内部改进工作终于达到完善地步。这个新设的拨款委员会与那个更大的专管预算的委员会被赋予同样特权，它可以在无人发言的任何时间提出报告，它的报告在一切方面与要求年度拨款的议案处于同样地位。它是一个专门开支委员会，可以直通财政部。 167

严格地说，参、众两院的拨款委员会只是管预算的委员会。但是，由于众多的委员会不惜时间与精力向财政部提出许多要求，他们的工作也随之增多了。在预算中有一张养老金表，拨款委员会每年必须按这张表拨钱。但是，养老金委员会还不断地对公共收入提出新的要求。① 同时必须有财力制造海军委员会要求 168

① 有一次，"众议院在一次会上就通过了三十七项养老金议案，而参议院在大约十分钟内也一致同意提出并通过七项为各州建立公共建筑的议案，在这样短暂的时

的新舰艇与支付军事委员会提出的用于军队装备和改革的款项。预算上总是印着数不清的数字。

已逐渐为人们所知的政治俚语"滚木头"，主要是因为同拨款相联系而产生的。当然这种游戏的主要场地是在河流与港口委员会的不公开的房间里，最狂热的时刻就是通过河流与港口提案的时候。"滚木头"是一种互惠。代表甲急于得到一笔拨款在他的地区清理小河道，代表乙则同样在焦虑地期待实现把钱弄到他自己选区的承包商手里的计划，而代表丙来自海港城市，那个朴实的海港口却因为港口横着一个危险的沙洲而被忽视；代表丁却因为没有在家乡奋发上进的公民中奋发努力更加关心正在进行的改革计划而备受指责。

169

因此，一起商议，明确共同谅解：每个人在全体委员会上都投别人要求拨款的票，这样在审查自己的拨款项目时，其他人都会保证高喊"同意"。对这些先生们来说，这是切实可行的。要获得报告情况的委员会的赞同，不是没有问题的，提案送交国会首脑以后，还可以对它做大量的调整工作，于是院外活动与"滚木头"同时进行。

预算与拨款的问题就讨论到此。有关收入的一切问题，在开始阶段由国会筹款委员会处理，最后由参议院财政委员会处理。众议院委员会的名称显然是借用英国议会的用语。但是，英国的筹款委员会代表下议院参加全体委员会议，考虑财政大臣的报告和建议，而我们的拨款委员会则是由十一名议员组成的众议院

170

间内，拨款竟达一百二十万美元。众议院最近的一项伟绩乃是通过了一项包括一千三百条战时要求的议案。这个议案长达一百一十九页，包括各种细微要求，需款总数达二十九万一千美元，但是有位议员提出批评，反对这样处理。他说，委员会已收到十大袋这类已由财政部官员处理过的要求，根本不可能有精力进行仔细阅察"。——1881年《纽约太阳报》。

常设委员会，负责有关增加收入及筹款供应政府的一切立法准备工作。用英国议会的术语来说，就是“把我们的财政大臣的职位予以委托”。筹款委员会的主席实际上相当于我们的财政部长，但他只代表他主持的十一人委员会。

财政部的所有报告都被提交到筹款委员会。和拨款委员会一样，筹款委员会经常与税务局的官员保持更直接的联系。财政部长的年度报告一般提供了同筹款委员会正当职责有着极其紧密关系的详细情况。这些报告清楚地阐述了有关筹集和支出每年的收入、发行公债的情况，以及管理各部财政方针的一切法律的实施情况。年度报告一方面是一份主要的年度平衡表，表明政府的收入和开支，以及它的债务和信贷。年度报告在另一方面还说明了国家工业和财政结构的概况，并且概述了统计局搜集的有关国内贸易和制造业、货币和国家银行等方面的情况。当然，这些报告与财政部长的“预算文书”差距甚大。财政部长的预算支出中有预算的内容，是送交拨款委员会的，而不是送交给筹款委员会的。 171

虽然筹款委员会的监督国家税收管理的职责与英国财政大臣的职责十分相似，但是他们执行的政策路线与财政大臣认为应该遵循的政策路线相差很远。正如我已说过的，财政大臣经常考虑的目标，是使每年的收支尽可能达到平衡。他计划筹集足够的收入以满足预算委员会要求拨款的需要，并且适当留有余额以弥补预算上可能出现的差错以及税收的变化所造成的损失。另一方面，我们的筹款委员会遵循一种完全不同的政策。由筹款委员会控制的年收入，是为双重目的筹集的。这种收入不仅代表政府的收入，而且还代表一项慎重制定的商业政策所带来的收入，多年来政府的这种收入并不是主要的。这些收入是用来支持制造业和支付联邦政府的费用的。假如我国税收政策的主要目的在于维持 172

政府和支持公共信贷，那么毫无疑问将是一种完全不同的类型。在现政府建立以来的大部分时间内，这项税收政策的主要特征就是一个征收进口税的复杂体系，征税相当麻烦而且费钱，但是效果很好。这种税收加上近年来才增收的执照税，盈余极丰，任何挥霍无度的开销委员会，都无法用完。除了在财政管理方面更加注意节约外，小量的花钱少的税收能给政府的有效活动提供充足的经费。当然，如果说越过苛刻高昂的关税障碍，大量收入可以源源而来，那么充足的收入也会通过适度和简单的税收渠道源源而来。可是我们的财政政策的目的不在于使收支相等，而在于促进国家的工业。因此，筹款委员会直接关心的并不是政府的收入，(因为委员会知道在任何情况下政府的收入都是绰绰有余的)，而是保护受关税条例影响的工厂主的利益。政府的财源与公民私人在工业上的投资是分不开的。

很明显，以上就是英国财政大臣和我国筹款委员会在职能上的根本不同。英国财政大臣的方针是把供养政府看作高于一切，而我们的筹款委员会自始至终的职责都是关心国家的工业。在英国议会看来，大量的余款说明内阁大臣们的无知和管理不当，如果这种情况再继续下去，内阁必然由于财政大臣的声誉扫地而下台，而美国国会则认为大量的剩余并没有什么异常之处。当然大量的余款说明税收利润很多，但是主要关心的并不是税收是否有成果，而是这些税收是否能使贸易发达。基本的考虑是商业利益，收入有余是个比较不重要的问题。因此，这两种制度在观点上是非常对立的：筹款委员会把工商管理税列入范围更广的政府额外事业，而财政大臣则把一切都纳入经济管理范围。

这明显地说明，在众议院的实践中控制支出问题比控制收入问题容易。拨款供养政府非常急迫，而有关收入的修正提案可以

搁置起来而不会出现麻烦，和在英国下议院的情况一样，这两件事不需要同时进行。筹款委员会的报告和拨款委员会的报告同样享有崇高的威信，但是它们决不是都有同等机会能为众议院考虑并获得通过。这些报告与年度拨款并无不可分割的联系。为满足预期需要勿须调整税收，必需的支出就可以到手，因为征税并不需要事先考虑将由税收支付的经费。如果和英国财政大臣的职能 175 一样，根据开支调整收入是筹款委员会的职能，那么筹款委员会的报告就和拨款委员会的报告一样，会成为每届会议工作的重要部分。但是实际上筹款委员会的议案在立法上的地位完全不同，这些提议和其它委员会的议案一样，在经费开支委员会主席的要求下，可能失败。年度拨款的数目与年度收入的总数不很接近，使年度拨款完全取决于同年度收入有关的提案。

美国国会对支出进行监督，似乎比英国下议院对支出的监督还要彻底。众议院在1814年成立了一个公共开支常设委员会，负责"调查几个公共部门的情况，特别是执行有关拨款法的情况，并且就经费支出是否符合这类法律的情况提出报告，还要经常就增 176 加有关部门的节约和官员职责的必要条例和安排提出报告"。但是这个委员会仅仅是一个只有两年寿命的审核委员会。但是它并不是满两年后就被撤销，而是它的职权分给分设在几个部门的六个其它支出委员会。这六个委员会在1860年增加为七个，到1874年变成八个。因此，每一个行政部门都有一个单独的帐目审核委员会，而原来的那个唯一的公共经费支出委员会仍负有在总分配中留给它的职责。① 根据规定，这八个委员会的职责划分极其细

① 国会虽然不断设立新的委员会，却从未撤销过任何一个原有的委员会，尽管一些旧的委员会由于职责减少变得毫无作用。因此，现在不仅有已被取代的公共支出委员会，而且还有制造业委员会。当这两个委员会原是一个名叫商务与制造业委员会

177 致。它们要"分别检查提交给它们的经费支出情况，并且提出询问和特别报告"：各部的支出是否合法；"由各部处理和满足的要求是否有足够的保证，确定其性质与数量是否正当合理；这些要求是否已通过拨款得到解决；款项是否用得符合拨款法；是否必需采用什么条款来规定公共经费用得比较恰当，并能防止政府提出性质不正当的和数目过多的拨款要求"。这些委员会除了履行这些进行仔细检查的职责外，还必须"不时地汇报"任何符合经济利益、切实可行的节省经费的计划，以及任何产生更高效率、保证各部在管理工作中更严格地对国会负责的措施；查出一切可能出现的弊端，并且保证一个部的各个局里不存在无用的机构，名册中没有薪金过高或过低的官员。

可是，尽管有这么多的委员会，而且委员会的权力又如此之大，仍不乏事例说明，在各部中还有比它们亲眼看出的还要多的178 弊病自由地存在着。参议院虽然没有类似的常设委员会，但有时也能发现一些八个众议院委员会未能查出的欺骗行为。同时，这八个委员会有时经过特别努力也查出一些通过普通程序的一般办法所不可能发现的肮脏交易。参议院一个选出的委员会在四十七届国会会议期间就发现财政部的备用金被用于修缮财政部长的私人住宅，举办豪华的宴会招待部长的政界朋友，购买部长私人嗜好的柠檬水，购买花束酬谢部长的最热心的支持者，购买从未交货的地毯和从未有人去吃的"冰糕"，办理从未办过的事情。① 然

时，有大量工作要做，但自从单独成立了一个商务委员会以后，便无事可做，现在已经同农业与印第安事务委员会合在一起，没有规定的职责。商务委员会的主要职责已由新成立的河流与港口委员会接替，它是否会因此而变得无声无息，还要看一看。

① 参见由参议员温顿任主席的委员会的报告。

由四十八届国会开支委员会在司法部进行的关于调查臭名昭著的"星号邮路审讯案"的经费支出的报告中，可以看出众议院委员会经过特别努力所查出的情况。

而，这些内情从表面诚实的帐目单据上是看不出痕迹的。

除了近年来建立的这种委员会审查制度外，过去很难看出每年对公用帐目的监督有什么令人满意的和明确的结果。我国在1870年前的簿记，很象目前仍在法国流行的簿记。信贷一旦发放，便可无限期使用，直到用完为止。但是，其中总是有一些未用完的余款使帐目造成混乱。经常有这样的情况，原拨款数目很大，余款年复一年地大量积累，有时达到几百万美元，而这些余款的使用，往往无帐可查，结果造成了种种浪费与盗用金钱的现象。这种弊病在1870年通过法律得到部分地纠正。这种法律限定积累的时间为两年，并以财政部的名义将几个部未花完的余款一亿七千四百万美元冻结起来。但直到1874年才确立此项开支和结帐的原则，这使委员会的审查更为严密，同时还划定一个适当的时间界限，在这段时间内，无需重新拨款，就可借支贷款。①

179

以上就是有关我国财政制度的主要特征、国会处理收入、支出和供应问题的一般看法，简要而且没有任何技术性细节。我国的财政制度与以英国的最先进的旧大陆财政制度形成非常鲜明的对比。我国的这种制度同其它的财政制度也是完全对立的。它一方面是一项在由代表制议会直接指导下的一个密切合作的部所管理的财政政策，另一方面它又是由代表制议会本身直接领导仅由少数行政人员协助执行的一项财政政策。换句话说，在实际上我国的各个委员会就是各部的部长，而各部名义上的部长却是受到信任的办事员。因此，尽管这种委员会一部（Committee—ministry）的某些职能部门几乎雷同而且互相依赖，但它们之间没有一致性，甚至连名义上的联合也没有。正如我已指出的那样，领导方面这种分散特征也贯穿于我们的立法中。但是这种分散特征

180

① 参见曾经引用的加菲尔德的文章，载《北美评论》78卷，第583页。

在财政管理中造成的后果，显然比在政府指导下的其它工作中所造成的后果更为严重。毫无疑问，假如我国的收入不是根据与政府的支出直接有关的情况来调节，那么这种根据某一机构的建议花钱，而根据另一机构的建议征税的方法，将迅速使我们陷入困境。任何企图将收入与支出作为一种单一的、统一的和互不矛盾的体系中两个可以相互调节部分的做法，毫无疑问都会失败。只有收入和支出在单一机构的管理下，根据少数训练有素、遵守一致原则、行动一致和互相信任的人所制定的计划，对财政作出安排，那种将收入与支出视为一体的做法才行得通。当税收仅作为收入的来源，而财政管理的主要目的是根据收入划分支出的等级时，帐簿上的贷方与借方必须真正地达到适当的平衡。至少，那些负责筹款的官员必须了解那些花钱人的帐簿，并且受帐簿的指导。

181

我国的财政制度缺乏连贯性，没有不断发展的连续性，这不能不认为是个奇怪的问题。在这项政策的基本特征中，还可以发现在联邦政府初期制定政策时留下的痕迹。当时的国会依靠汉密尔顿和加勒顿等人的指导，使财政工作初具规模。这项财政政策具有某些不变的特征和可追溯的传统，是精明的首任财政部领导人的杰作。由于这项政策一直掌握在国会委员会的手中，从一种作用转为另一种作用，而且为迎合当时的时尚，这项政策由于情况多变而改变了它的行动原则和口头上的提法，以致一个研究它的人在十年内还难以熟悉它，后来他才发现原来这十年期间与十年前后的期间迥然不同。几乎每一届国会都或多或少地作出努力在某些主要方面改变税收制度。十年来，这个税收制度已经发生根本变化。如果税收能按照比较稳定的支出标准来划分等级的话，那么税收一定能保持稳定而且可以估计。但是由于在实际上

182

税收要依赖于一项争议很大、经常变动的工业政策，所以税收一直受一个经历许多阶段的计划的支配，在这些阶段内商业的命运和党派策略变幻万千，日新月异。

由于国会对一切财政问题相当审慎与关心，这种情况更值得注意。财政立法通常是——即使不是一直如此——在每届会议的事务中占有最突出的地位。虽然国会常常匆忙地、不加考虑地利用闲时处理一些其它问题，但是对收入与支出问题总是进行充分的辩论的。众议院根据规则，能在提案提交前把以前的问题反映到全体，规定不让委员会进一步考虑手中的或即将提交该会的任何议案。最后，一切“悬而未决”或可能提出的修正案，不经辩论将会被通过。当考虑一般事务时，则禁止按全体委员会的程序进行自由讨论，结果是马虎行事。但是在考虑拨款和关税议案时，则很少钳制委员会的自由。除非委员会的讨论离开正题，众议院才去制止与主题无关的讨论。然而，如我所述，拨款议案比有影响的关税提案享有更多的特权。我们不乏这样的事例：拨款委员会主席设法占用众议院大量的时间处理自身准备的议案，而使筹款委员会经过认真考虑提出的重要议案不能得到处理。在权衡支出与收入的争执时，拨款委员会的特权从未出现争议。因为在我们的制度下，这两个项目无须同时处理。筹款议案可以、也应该考虑，但拨款议案则必须考虑。

183

184

尤其应该提出的是，每当在自私的拨款委员会的同意下国会大谈财政问题时，这种谈论却极少为广大会外人士所知。我已注意到一件引人注目的事实：即使是国会中最详尽的辩论也不能引起人们真正的和积极的关心。这一事实已在财政立法过程中充分显示出来。尽管国会经常地、持续地、详尽地讨论财政问题，而且每当这些问题重提一次就要占去众议院大量时间，但是，几

185

乎每次都未能在公众心目中留下任何印象。废止白银作为货币的1873年的铸造货币法案早已向国会提出。在此法案通过以前，国会各委员会曾反复考虑，一再印出，并通过多种形式进行讨论，显然由于绝对坚持与一再要求，才最后获得国会通过。1875年的恢复硬币支付的法案，同样经历了各委员会的反复考虑、一再付印和充分讨论的过程。然而1878年的布兰德白银法案在通过缓慢的立法程序时，国内几家最有影响的报纸就极有把握地宣布：恢复硬币支付法案未经充分考虑就匆忙地、几乎是秘密地通过了。几名国会议员也过早地抱怨说，1873年的废除白银作为货币的计划是被迫通过的，国会接受这一法案是上了圈套，连它自己也不知道为什么要这么做。

全国对国会的讨论抱冷漠态度，明显地说明了这样的事实：虽然各委员会领导立法，但它们的领导是不协调的，或者是不负责任，特别是不领导任何人。这就是说，没有一个能为它的政策186 方针负责的组织严密的政党，选民选择的机会和能力就更具有主要的意义，对于怎样才能最有效地运用他们的意志去影响议会的行动，大多数选民在思想上存在着疑虑和混乱。这个议会的组织如此复杂，行动又如此明显地因循苟且，责任如此分散，使选民们由当地的政客们来摆布，而这些政客同国会的领袖相比，更能看得见，摸得着。当时，这种情况导致了对国会的极大不信任。国会被认为是它的行动事先无法根据在选举中许下的诺言或者在会上宣布的纲领来判断的团体。选民们能够观察并了解一些目的明确并能按照明确目的迅速办事的领导人。但对四十多个常设委员会则无法观察也不能了解。这些委员会各行其是，毫无顾及各个党派的誓言，而它们的成员却是来自这些党派。总之，在我们的政187 治生活中，我们缺乏能形成一种积极有效的舆论的最重要的条

件。最睿智的政治评论家巴格霍特先生说，“一个存在着舆论的国家的特点是……政党将要组织起来，每一个政党有一个领袖，有几个受尊重的人，而且许多人都尊重他们。由这几个人提出并制定党的意见，这种意见将受到许多人的评论并为他们所接受。”①然而，我们却没有上述那种党派组织。我们的党派有从候选人中选举出来的名义领袖，也有代表大会决议中的有名无实的纲领，但是没有选出一些可以委托在立法总方针方面进行指导的人，或者能提供意见的人。什么人，哪一集团的人能为共和党或民主党说话呢？当我们的最引人注目和最有影响的政治家谈到未来的立法时，没有人认为他们象那些有权威的人那样，是在为自己的党说话。人们都知道，他们仅是为他们自己，为他们的少数直接追随他们的同事和朋友说话。

目前国会与舆论的这种关系使我们想起乔治三世统治的时期。那时，“大多数英国人民感到自己无权控制英国政府的行动方针”，当时，政府已“完全脱离全国普通群众的意见，而政府只有根据这种意见才能奠定稳固的基础”。那时，实际上是这种英国舆论“夺去了一切实际的权力，并且剥夺了权力意识所附带的责任感”，“对时代的普遍进步表现出无知和冷漠，但是在同时……对政府却抱敌视态度，因为它是一个不忠于王室和反对议会的政府。议会自始至终不得人心，而且反对它的人相当普遍”。②今天，我国国会也已经完全脱离“全国一般群众的观点”，这仅仅是因为还没有一种办法能使这种全国性观点的趋向在立法上有所表现。国会尽力取悦由各种人——迟钝的和敏锐的，能干的和狡猾的，诚实的和不负责的——组成的不同的委员会，在行动中完全

188

① 参见《议会改革论丛》。

② 参见格林：《英国人民史》第4卷，第202页、203页。

不顾计划的一致性，以逃避审查。选民们说不出任何一届国会的工作是好还是坏。因为每届国会开幕时，没有展望前景的决定性189方针，结束时又没有已完成的计划可供回顾。在每届国会的短暂的一生中，两党都会摇摆不定，走入歧途，方针政策也会改变和偏离方向，因而在可能做了几件好事的同时，却干了数不清的坏事。但是，在回顾过去的一切时，却常常几乎不可能正确地区别哪些是值得表扬的，哪些是值得怪罪的。少数顽固的委员会委员可能是造成大量危害的主要因素，但是他们并不代表他们的党。同时，选民也不能明白自己怎样投票才能使国会的习惯变得好些。他所以不信任国会，是因为他感到他不能控制国会。

然而，选民们由于听到有关那些腐化的院外活动集团的成员有权使立法为他们自己效劳的情况，便认为自己对国会的不信任是理所当然的。选民们还听到要求并得到大量津贴的情况；职业的养老金说客根据委托取得养老金的情况；以及为了不老实的承包商的利益而拨款的情况。因而，选民们得出这样的结论是完全正当的：这些弊病都是国会的性质所固有的，因为毫无疑问，院外活动集团成员的权力，即使不是全部，至少大部分是由委员会制度190提供的。在事情的自然进程中，他们一定有许多最有利的机会接近分配经费的委员会。他们要在众议院的广阔范围内施展自己的计谋是行不通的，可是在某一个委员会的成员当中，还是可以找到一帮人的，假如这个院外活动集团成员能说服委员会或委员会任何有影响的一部分人，他实际上已说服了众议院本身。假如他的计划一旦在某一委员会的报告中获得地位，这些计划可以不受批评，并且在任何情况下也很难从报告中撤销。外界人士与委员会接触，使非法的影响很容易渗入一切立法中的观点，再没有象掌握国家经费的委员会受到的影响如此经常和如此不当了。很

自然，这些委员会的恩惠是人们最经常、最为纠缠不休而且用最狡诈的方式所追求的。可是，如果不提那些为筹款委员会制造好处的制造商，不提那些对河流与港口委员会阿谀奉承的自私之辈，以及向拨款委员会献媚的邮政承包商和要求津贴的人，那么对我国的税收、拨款和支出的描述就是不全面的。

我要借用一位关于国会方法的明智评论家的话来结束我对我 191 国财政管理制度的最后评论。这位评论家最近在一家美国最好的杂志上写道："只要国家簿记上的借方由一伙人管理，而贷方又是另一伙人管理，这两伙人各自秘密行事而不承担公共责任，也不受名义上负责的行政官员的任何干预；只要这两方每两年大部分由新手组成，他们除了国会开会时以外，对什么事情都不关心，他们花费了本来应该用于讨论已经成熟的计划的时间来准备计划，因而在一星期或十天内就仓促地、不加讨论地通过一个庞大的预算，只要财政每况愈下，怎样称呼在掌权的党派都无关紧要。世界上没有其它国家会做出这种事，或者打算做这种事而不会很快陷入不幸的。我们之所以得救，在于我们有一笔庞大的收入而又实际上没有军费负担"。① 毫无疑问，这是切中要害的评论。国会把自己的工作时间用于条款和准备方案方面，而不是局限于对会议繁多的一届会议来说显然是极其有用和极其适当的辩论和修改已有方案的职能，这些方案是由一个谙于立法习惯和 192 政治实践的人士组成的委员会事先提供国会考虑的。这些人士的公务生活同国会的生活是分离的，尽管它依赖于国会的意志。换句话说，这里再次提出了米尔先生的关于最好的"立法委员会"问题。我们的国会委员会缺乏最好的委员会形式，这不仅是因为委员会数目太多，而且还因为这是它们领导的这个机构的主要部

① 参见"G.B."文章，载纽约《民族》周刊，1882年11月30日。

分，离开委员会这个机构就没有生命。最好的工作委员会也许是这样的委员会：它不依赖代表机关就能为政府制定方案，并且同行政当局的实际事务能够进行迅速的联系。但是在任何情况下，它应当依赖这个代表机关批准这些方案，而且在付诸实施时，要立即对这些方案的成功负责。

四　参议院

193

这个参议院是一个人人平等、具有个人尊严和个人品格而且保持完全独立的参议院。这里没有支配者，我们也不承认独裁者。这里是一个共同商议和讨论的会堂，而不是争雄斗胜的场所。

——丹尼尔·韦伯斯特

由于评论家们的倾向和秉性不同，对美国参议院，有人赞扬过份，有人贬抑过度。在某些人眼中，它具有庄严性，处于特权地位，并且在很大程度上具有其它审议机关所没有的实践的智慧。然而，另外一些人则认为，不管过去的情况如何，目前它只不过是一伙经特别挑选出来的、轻闲无事的“大老板”；其中为数寥寥、跻身于他们行列中的品格高尚和胸怀大志的人，与这些人为伍只能感到沮丧和缺乏共同语言。当然，现在看来，这两种极端的看法都与实际情况不符。而实际情况，即使审慎地掺入他们个人的某些并不强烈的观点，也是看不到的。真实情况是，参议[194]院也和许多其它事物一样，是极为平常和讲求实效的。参议院正是它的选举方式和我国公共生活情况的真实反映。参议员们都是根据国家立法机关共同遵循的自然选择的法则，从积极活动的政治家当中选出来的。非常可能的结果是，选入参议院的，都是我国的制度吸收到政治中去的最佳人物。如果这些最佳人物并不优秀，那是因为我们的政治制度没有通过奖励吸引更优秀的人物，而不是因为我们这个国家没有提供或者提供不出更加优秀的人才。

通常人们总以为参议院完全是按宪法的规定办事的。由于过去参议院在联邦制度中的地位是崇高的，因此认为参议员们也自然具有崇高的目的和品格。过去参议院的任期长，因而它就看得远。也有人认为，参议院不是由民众直接选举的①，所以，在参议院的大厅里，蛊惑人心的宣传是没有市场的。当然，实际上参议院不过是公务机关的一部分，只是相当大的一部分而已。如果公务机关的一般情况是压抑政治家，鼓励煽动者，那么，参议院本身也就会充满煽动者，因为根本找不到其他的人。不可能单独为参议院培养一批专用的公务人员，而只能从我们的代议制度的低层单位中物色。参议院只不过是这种代议制度的最高层。溪流里的水总不会比源头清。参议院的最优秀人物，总不会比众议院的最优秀人物更好。如果众议院只能吸引一些劣等人材，那么，参议院也就只好凑合这些劣等人材了。因此，我可以有把握地说，虽然参议院还不够理想，但就目前的具体情况来说，已经是不能再好了。参议院吸收了我们的政治制度所能造就的最优秀的人物，不管这些人物究竟优秀到什么程度。

要了解和评价参议院，必须首先了解我国公众生活的情况。我国的公众生活情况怎么样呢？首先，它已不是联邦政府初期的那个样子，甚至和二十年前的情况也不一样。因为在这方面，和其它方面一样，州间战争结束了一个明显的时期，并且开创了另一时期。在革命时期从事建设的伟大政治家和六十年代从事重建的政治家之间，在社会上出现了一大批宪法学者，他们在立法方面是有影响的。我国的政治家们在宪法的制订过程中所面临的问

① 1913年批准生效的美国宪法第十七条修正案第一项规定，参议员和众议员一样，均由选民直接选出。——编者

题，从广义来说，是政治问题。但是，在联邦政府胜利建成之后，公众生活中存在的主要问题，则是只有法学家们才能解决的对法律的解释问题了。一切政策问题，一切立法方面的疑点，甚至外交方面的疑难问题，都要从制订宪法的准则去衡量。解释宪法的学派不同，立论各异。凡是公众所关心的事，没有一件不是和某一学派的某种有关宪法的理论相联系的。从政治上说，宪法方面的问题，永远有如浪潮，而行政方针方面的问题则很少比旋涡更大。

在杰斐逊的领导下，共和党人从对宪法的信念中所汲取的营养，不亚于联邦党人。其后的辉格党和民主党，基本上是依靠同样的饮食过活的，只不过是在端上餐桌时表面形式略有不同而已。直至今日，当各党派想吃些大鱼大肉，加强营养，改变它们目前的虚弱状态时，还是乐于去找那些旧时的老厨师。新州加入联邦和将外国领土并入合众国所带来的重大问题，以及由于奴隶问题 197 的争论和各州保留权力的问题所引起的论战，都是同宪法有关的问题。除了从宪法自然授予的权力中产生的那些问题而外，当时还有哪些问题经常引起喧闹的争论呢？人们应当记得，当时只有极少数法学家以不明智或多此一举为理由，反对在国内进行革新。凡是用政治家眼光看待此事的人，不会看不到开辟国内主要航道，建设公路，开凿运河，和通过使合众国各个地区的往来更加方便和迅速的方法以达到促进各州间发展任何公共事业，都是经过明智周密的考虑之后批准的，因为它符合这样一种政策。这些措施在性质上是全国性的，在受益方面也是普遍有份的。问题倒不在于怎样去做才最理想和最有远见，而在于怎样去做才算合法。国内革新计划的主要反对者们是在对宪法的措词进行仔细推敲之后，才提出异议的。宪法中没有明确规定的事，他们即使

终日无所事事，也不会去做。

198 对关税问题的处理，就很能说明问题。1833年，这个问题突然被作为一个重大的党派问题提了出来。那时并不象当年伟大的自由贸易运动已经开始行动、期待派出科布登和布赖特代表团那样，而是把它作为联邦政府征税同各州宪法权利之间的矛盾问题提出来的。各州认为，它们的农业遭到自己同意实行的保护政策的铁蹄的残酷践踏，因而希望根据宪法能予解脱。它们承认，联邦政府毫无疑问地拥有征收进口税的权力，而且根本大法也直接授予它这项权力。但是，这项权力是否除征集合法税收以外同时还附有加征歧视性赋税的特权呢？宪法的意思是不是说，可以向南卡罗来纳州征税来维持新英格兰的制造业呢？

当时，紧接着关税大争论而来的是关于脱离联邦的权利和废除奴隶制的激烈斗争。在这次斗争中，和过去所有的斗争一样，被追逼得走投无路的一派，又向宪法求救了。这个问题，至少在最初阶段是个法律问题，但是最后却超出了法律的范围，而且诉199 诸无情的、残酷的战争方法去解决了。但是这个问题还是在宪法学家的手里搁置了尽可能长的时间。如果不是这个问题本身比宪法还大，而又夹杂有超出立法机关和法院管辖范围的利益和情感因素的话，这个问题本来一直到最后都可以由宪法学家来处理。

我国政治问题迄今为止具有的特质，由此可见一斑。此类事例足以使我国历史的读者体会到我国政治的主要特点是什么，而且勿须多加解释，即可阐明我要着重论述的问题。这样一个政治历程会对政治家和政治领袖们的作风产生什么影响，已是昭然若揭了。当影响正确解释宪法的问题成为急待解决的主要和迫切的问题时，就需要高明的法学家，这时法学家也就应运而生，以满足这一需要。在我们这样一个国家里，由于设立了许多公开而公

正的法庭，诉讼极为方便。因此，如果不相应地采取一些特别措施鼓励行政人才，那么，产生的高明律师要比高明的行政人员多得多。正因为如此，在我国，极高明的律师，一向不乏其人；然而往往连差强人意的行政人员也找不到。我们似乎注定要忍受今后 200 连一个能干的政治家也见不到的厄运。过去，由于有关宪法的问题既重大又急迫，因此，尽管我们的制度是尽可能不使领袖人物居于权威的地位，但还是将那些伟大的辩才推上舞台。在出现涉及联邦政府的结构和权力的问题时，各党派势必要在具体的目标下联合起来，支持某一种明确的主张。当蓄奴和废奴不再是一个宪法权利问题，而成为一个感情和既得权利者之间——即利益和热烈情感——的对立问题时，那么，在紧密团结在一起的这一派和另一派之间，就一定会形成激烈的对抗，而且会很快产生强有力的领袖来。

南北战争之前，在我国发展的三个阶段中，每个阶段都产生一批截然不同的政治领袖。在建设时期，产生了伟大的建筑师和建筑能手；在宪法解释时期，出现一批离开民众的研究和解释法律文字的政治教师和一批接近民众的宪法辩护者，他们将政治教师的理论变为政策。在废奴主义激荡时期，出现了伟大的掌握 201 民众情感的人物和民众的领头人。如前所述，第二阶段的法学家们先是将奴隶问题尽量掌握在自己手中，后来才忍痛交给了反对蓄奴的鼓动者和赞成蓄奴的斗士们。蓄奴的斗士们后来便通过游说将战争的情绪点燃为战争的火焰。一个新的运动就必然会产生新的领袖。新运动的基调和意图基本上是革命的，因此，作为指导老派政客的方针的行为准则，已经远远不够用了。这个新运动的目的是改变宪法，而不是维护它。新运动的领袖们不是以商量的口吻讲话，而是言词激昂，下命令。这个新运动是一次十字军

征伐，而不是竞选；它是为了一项事业而进行的激烈的运动，而不是为某项提出的措施进行游说。这个运动，和每一项重大的、轰轰烈烈的事业一样，也有领袖人物——这些领袖人物的权威的基础，就是民众的热爱和同情，而不是政治家们久经考验的智慧或成就。那次战争间接地变成了慈善家们的工作，这些有勇无谋的十字军骑士们，对战后的重建草草了事。他们大胆有余，但稳妥、深谋远虑不足。

202 反对蓄奴运动中产生的领袖，从他们职责的性质来看，就是别具一格的。自从“革命”这出名剧闭幕之后，登上国家舞台扮演过角色的，都比他们略逊一筹。但是，这个班底的主要角色，并不比前一场演的高明。在宪法问世的最初阶段，人们正以迅速形成的先例有意识地塑造这部民众自治宪法的时候，当然会有对立的思想存在。这种鲜明、强烈而又活跃的对立思想，是在富有活力的政党的纲领下逐渐形成的；而每个政党都是由该党崇高纲领的最热心的维护者领导的。结果，在宪法形成的过程中，在国家事务的最前线出现了一批政治家，他们和过去指导我国国内政策的政治家们同样优秀。后来，这些政治家又让位于那些在新的时代里勇于努力奋斗、并且有能力解决一系列新事物中疑难问题的人们。

从战争开始以后，我国的国民生活便进入了第四个阶段。在这个阶段，我国没有产生一批新的治国之才，以适应变化了的政治形势，这使我们感到不安。联邦建设时期早成过去，宪法解释问题也不再是急不可待的了。战争已经结束，到现在战争问题的203 余烬也几乎全部熄灭，现在要求我们去做的是，并不激动人心、但远非不重要的平时和平发展和明智的行政管理了。在这方面，到了中年的国家都是全力以赴，使出全部智慧和精力谨慎从事

的。不能说，到目前为止，已经培育出能出色完成这些新任务的人物了。自从进入第四阶段以来，我国就没有出现过出色的行政官员，而且也看不到不久就会出现这种人才的迹象。我国的政体形式一向不利于有天才的人顺利地上升到具有至高无上权威的地位。这些政治形式发展到现在，比任何时候都更加不利于容忍少数人的领导，而目前最突出的政治问题，其性质并不象往日宪法问题和革命激荡时期那样，把有本领的、信得过的斗士推到最前线；现在的问题是，不声不响、少说多做——联络感情或者鼓舞人们的热情。

因此，在我国的政治中，只有感情或热情才能产生人们公认的领袖，这是非常不幸的。我国政府中没有为大党领袖专设的官职。众议院议长的权力太小，而且含糊不清，主要的常设委员会 204 主席们的特权范围极为有限；主席很少发言，也不活跃，他不像个总理，倒很像个总监。如果出现一个人，整个政党或者全国的多数派都向他一个人征询指导性的意见，那么，他就应该象丹尼尔·韦伯斯特那样，不担任官职；如果担任官职，就要采取杰斐逊和杰克逊那样的做法。在某个时代或范围广泛的问题中，总会有某些东西把伟大的倡导者或伟大的有识之士推到非官方的领导地位上去。他们所以能够取得领导地位，是由于他们以一生中的某些伟大业绩代表了某项至关重要、同时又被广泛拥戴或遭到反对的原则，或者由于他们具有无与伦比的口才，雄辩地道出了某些现存的这类问题。在政府形式的范围之外，总会有一种更为重要、需要为之奋斗的事业。根据这一事业本身的号令，它的拥护者尽管没有授予官衔——也不需要授予官衔——却被拥戴为国家的领袖。任何人都不能因为担任了我们制度中的某一官职，就意味着他有权进行领导。我们对自己的真正领袖都是直呼其名，不称官

衔；我们一直把韦伯斯特先生叫韦伯斯特先生，从来不叫他总理。

205 一个以公众会议——国会或议会——治国、其政治生活为代议制的国家，其政府事务的真正领导只能是立法方面的领导——即在决定一切的公众会议中占有优势。如果其中有领袖人物的话，他们必然是能够提出主张并能控制这个代议制机构的行动的人。这样说来，我国是没有真正的领袖的，因为任何人都不许可对国会指手划脚。而除了通过国会这个最高机构之外，是无法统治这个国家的。一个重要的委员会，例如筹款委员会，其主席确是身处一系列重要政策的始发点上，而且可以随意左右那些政策，或者随意把任何东西掺杂到政策中去。但是，对其它政策的整个领域，他却无能为力。对领导政府中其它重要事务的其他主席们，他既不能指挥，也不能经常施加影响。即使他是最重要的一位主席，也可能和整个政治机构中任何一位伟大人物同样伟大，但也决不是政府的首脑。正象他自己每天所感受的那样，他只不过是一个大轮子而已，左右还有许多其它轮子，有些轮子和他差不多同样大，而所有的人都和他自己一样，是由锅炉驱动的，而这锅炉既不是由他点燃的，也不是由他看管的。

总之，我国没有一个像大洋彼岸的"英国内阁"那样一个重要206的最高行政部门，来全面管理立法事务。我国不像人们所预期的那样，做了领导者就有很多的特权，因而可以鼓励天资颖悟的人在公共服务方面做出伟大和显赫的成绩。如上所述，委员会制度，恰好与此背道而驰，它将领导者的特权限制得很小，不使权力落在少数人手中。无庸讳言，在平时和不发生动乱的时候，这种制度有很大的缺点，因为最有才能的人可能对立法工作不感兴趣。对他们来说，给予他们以管理国家大事的会议——即国家最高

会议——最高层领导的真正高位和大权，才是最有吸引力的。如果主席的位置是竞争性的——如果在国会里工作成绩突出就能做主席——那么，就会有大批的能人涌入国会，从而大大提高它的水平，改进它的议事方法，这一点任何人都不会怀疑。即使这样，主席的职位和第一等的总理职位相比，也是大为逊色的。据我了解，立法领袖的职位有个特点，虽然不致于使人感到一切领导职务都无可取之处，但是对某些人来说这一职位并非完全值得羡慕的，207 这就是由演说家们担负立法领导职务，也就是那些能说会道的人能够取得权势。在不喜欢这一职务的人看来，这好象是以狡辩进行领导，是以花言巧语取得成功，是哗众取宠。这种治国方法，不是依靠具有政治家气质的顾问们的告诫，而是依靠油嘴滑舌。麦考利正是以他惯有的说服力，指出了经常困扰那些坚持这种反对意见的人们的事实。他说，演说的能力是民众政府中的政治家们高度重视的，"人们可能有很高明的演说本领，但却缺乏判断力，缺乏坚毅性，缺乏对人们性格和时代特征的了解，对立法准则和政治经济茫然无知，对外交手腕和指挥战争也一窍不通。不仅如此，很可能有这样的情况，即一位社会活动家在演说方面可以娓娓动听，才华出众，但是要他迅速、果断地应付非常紧急的情况，就不一定能够胜任。查尔斯·汤森就是如此。温德姆也是如此。聆听那些修养有素和机敏的演说家们的演说，确是一件幸事。但是在危急关头就可看出，他们作为统治者，各方面的才能都不如语无伦次的奥利弗·克伦威尔，或沉默不语的威廉。"

然而，人们看到，尽管温德姆和汤森都曾以动人的演说本 208 领取悦于他们所任职的议会，但是他们都没有晋升到议会的最高职位。而且，正如沉默不语的威廉只适于充任荷兰总督一样，克伦威尔也只能统治专制的共和政体。在克伦威尔的政府中，民

众真正没有发言权，那是个专制政府。把克伦威尔放到代议制政府中，犹如把一头公牛放到瓷器店中一样不合适。如果可能的话，我们一定不让一个俾斯麦式的人物上台。

每一种形式的政府都是有利有弊的。代议政治是通过倡导、商讨和说服来治理国家，但很大一部分各式各样的有投票权的民众，常常被欺骗性的宣传引入歧途，或为一些糊涂见解所左右。如果我们不象麦考利那样严格，多少放宽些尺度举出一些例证，就会很容易地在我国找出不少演说家成为统治者的例子，他们除有天赋的口才之外，在处理事务方面也是卓有见识的。不管怎样说，领导国民议会的人，往往很少具有判断力、远见和坚定目标，如汉普顿；有的能非常迅速地"掌握人们性格和时代特征"，〔209〕如沃波尔；有的能熟练地指挥征战和制定世界性的政策，如查塔姆；有的深谙治国原则，如伯克；有的在外交方面表现机敏，如坎宁；有的在革命时期表现稳健，如皮特；有的在财政方面有远见卓识，如皮尔；也有的在政治领域的各个方面都很熟悉、对任何紧急事态都有能力应付，如格拉德斯通。

演说家应该理所当然地成为自治民众的领袖。某些人可能是机敏和有吸引力的演说家，例如，我国律师中无疑有半数是这样的人，但却不具备政治家承担重大职责的起码能力。而如果没有那种坚强的性格，那种随机应变的机能，那种清醒的头脑，那种对人们才智的理解，那种服理的勇气，那种努力达成目的的热切心情，以及那种做领袖的本能和能力——这些是将自由人的每一个领袖或统治者的战车拉向胜利的八匹骏马——就不成其为演说家了。如果让亨利、奥蒂斯和塞缪尔·亚当斯这样的人再来统治我们，我们将不会表示反对。但是，他们是革命的产物。他们为那个时代的伟大事业所鼓舞。他们所建立的政府没有给我们遗留下通过

普通的、和平的方式，把象他们那样的人吸收到公众生活中去的方法。我们希望能出现更多的象他们那样的人，但是，要得到他们那样的人，就要进行暴力革命，这个代价就太高了。为了使我们的立法机构健壮起来，最好是给它吃一些刺激性较小的食物。应该能找到一些缓和而有效的滋补药和温和的兴奋剂，例如将来肯定能得到最高和最光荣的职位使我国最优秀的人才输送到公众生活中去。 210

目前的公众生活情况就是如此，它造成了目前众议院分崩离析，参议院成为一个精选的、轻闲无事的小型众议院。这样说或许更接近于全部事实，即：客观情况如此，因而造成了政府机构的目前情况，即两院构成了政府机构的一部分。如果参议院成员不是主要通过从众院晋升而得到补充的话——如果它的成员都是为了执行参议院的特殊职责而专门训练的——那么，在履行其重要职责，即就国家大事进行有教益的和实事求是的辩论时，则可远比目前有效。因为参议院的职责是很多的，不象众议院的职责那样是特殊的。在众议院中对处理立法问题已经养成了一套习惯的人，到了参议院后仍不免觉得自己只是一个演说家，因为在众议院中，完全依靠各委员会的工作。公开讨论只不过是"向全国讲话。"在参议院，不会发生专横的委员们就先决问题打断别人发言的事，因而每个人都可以自由地发表意见。① 211 只有极少数人才具有的超人天赋，才能使一位受过长期熏陶的众议院议员在刚一进入参议院时就改变过来。大多数人不能适应生活中一个以上的领域。在他们经过拉长或压缩，适应了某一领域之后，又被抛进另外一个领域时，他们不是觉得太空旷要东碰西

① 曾经有人企图将先决问题的作法引进参议院，但是未能成功，因而那种阻止讨论继续进行的专横作法幸好一直未能在参议院找到立足之地。

撞，就是觉得新领域太狭小，无法施展。当然，每个人都还要或多或少地进行一些调整。如果一位新的参议院议员在那个庄严机构的各种清规戒律的自由空隙中东碰西撞的话，他肯定会把自己的一些较大的棱角碰掉，变得圆滑些。如果他坚决遵守参议院的威严礼节和细微的礼仪，那么，长此以往，他就会磨炼成适宜的形状，他的某些举动就会多少令人感到满意。

212 但是，必须指出，从另一方面来说，即使参议院不是由众议院挑选出来的人，而是由水平更高的人组成的，那么，就提高我国立法制度的效率来说，它可能也不会比现在做得更好。因为参议院在组织方面也存在着使众议院削弱的那些根本缺点。和众议院一样，它的作用都被众多的常设委员会的特权分割开了。① 从这方面来说，国会则是一个整体。在参议院，这种可能性并不比众议院的大，即：取得被承认的党派领导地位，从而给予其领袖一种权力感，使他的头脑膨胀起来，然后再给他一种沉重的责任感，使它平静和清醒过来。到目前为止，参议院在受其组织约束的情况下，尽管有一两个特殊的优点，使它比众议院更有节制，往往更近情理，但是，它并不具有一种足以说明它与众议院有本质不同的优点。它的会议程序具有委员会统治的大部分特点。②
213 参议院的决议，有时由这一部分参议员提出，有时由另一部分参议员提出，有时又由第三部分参议员提出。这种作法对参议院来说，和众议院一样，在避免参议院取得某种领导地位问题上无疑

① 在参议院，委员会对所有财政问题的监督确实特别严格。“对参议院各委员会上报的、建议拨款新项目的一般拨款法案的任何修改，应在提出前一天送交拨款委员会，而且，所有一般拨款法案都应提交该委员会。同样，对为河流和港口拨款的法案都应提交该委员会。对这些法案的修改，也应该提交该委员会。”——参议院条例第三十条。

② 参议院的二十九个常设委员会是投票选举的，而不是由副议长委任的。副议长只是附属于参议院，而不是它的一名成员。

是很有效的。这种领导地位，由于集中体现党派的责任，能吸引最有才能的人，公众对此也很关心。因而，除不能赋予立法措施以明确目的外，在许多方面都是有益的。

某些参议员的精神境界确实较高，具有较其他参议员高强的精神因素。因此，在参议院每次审议重要事项时，某些参议员成为引人注目的人物，是不足为奇的。如果一个参议员的一言一行，都具有真正政治家的风度，而且一贯不辜负他的同道们和其他人的信任，就会随时随地引起公众的注意。但这样的人，无论如何出众，也只不过是一位参议员而已。任何人都不可能成为唯一的参议员。任何人讲话都不能既代表他所属的党派，又代表他自己。任何人都不能享用人们对公认领导地位的特殊信任。参议院只不过是一个由个人评论家组成的团体，代表着性质基本相同的社会中差异不大的大多数集团。在参议院发表的每一项批评，其份量轻重，随发表这种批评者的重要性而异，至于他的批评和目的性很强的党派组织的意图有无关系，都不会增加其重要性。对于国会政治的这一缺点，无论如何强调也不算过份，因为它显然是一个带有根本性的缺点。一个大执政党所具有的权威性领导，是吸引强大竞争者的有效因素，也是自由政府中能吸引强大竞争者的唯一有效因素，这在英国制度的实施过程中，已经充分显示出来。在英国，内阁成员是帝国的统治者，内阁只不过是下院的一个委员会。具有罕见才能的人，都渴望在下院做一番事业，因为在下院创业是进入内阁的最理想的、也是唯一的途径。但从反面来看，在国会中任职，虽是我国制度向胸怀大志的人提供的最好的机会，然而其最后结局并不比那些众多的委员会委员的结局更好，因为这些委员会有的职权范围大些，有的小些，在它们之间肯定是可以进行选择的。但是，其中任何一个都没有在政策上

214

说了算的特殊权力，或享有公认的权威性，可以超越提供建议的界限。而这些委员会中的职位，和在众议院中的职位一样，是参议院中的最高职位。

215 弗劳德先生最近以伯明翰和米德兰研究所所长的身份发表讲话。① 他心目中无疑是在想着英国的政治制度，但同时也间接地想到了所有的民众政体。他一针见血地指出："在党派政治中，党派生活就象法庭一样，民众是法官，政治家是辩护人。"他刻薄地、但是不公正地说："政治家们只是偶然因为说走了嘴，才讲真心话。"他激动地说："真正伟大的政治演说家，给人类增加光彩，他们是高尚情感和完美表达能力的最佳榜样，但是他们却不大了解他们所处时代的状况。他们感情用事，因而不能冷静地进行判断。"我们知道，弗劳德先生是以脱离证据、进行有些过份的独立思考而闻名的。如果我们同意他的这些看法，我们就应该为自己庆幸，因为我国找到了一种制度，至今已臻完善，因而已经没有政治家发表假声明和演说家为一些看法（实际上只是一些感想）而创造美丽辞藻的余地了。除了在国家立法会议厅以外，演说家们在讲坛上发表的意见，都是些老生常谈。

216 在委员会办公室里，观看者似乎比演说家的机会要好得多。在我国，是委员会办公室支配立法会议厅。在立法会议厅发表演说，既无助于制订，也往往不能对在委员会办公室已经拟就的计划施加影响。因为在演说发表之前，这些计划已经作好了。这一点，即使不了解众议院的辩论情况，也是不言自明的。即使在参议院中发表的演说似乎是知无不言，言无不尽，而且热心诚挚，但也只不过是马后炮。其目的并不是确定参议院的行动，而只是发表发表参议院的看法而已。

① 1882年11月8日在伯明翰市政府的讲话。引自伦敦《泰晤士报》报道。

然而，参议院享有比众议院大得多的讨论自由，这不能不看作是参议院的一个不小的作用。参议院规定，对正在进行中的工作，可以公开地充分发表意见，① 一般地说，参议院的意见都是很有见地的。因为参议院人数不多，参议员有个人自由，同时按照小团体的特点，定出当前议事日程和合理的比例，都是不成问题的。一些小团体，例如学院的理事会，或商业部门的董事会，它们的理事们和董事们想的是，他们的主要目的是实干，而不是演说，因而，他们只是说一些必须说、而且不使人感到乏味的话；做一些他们被要求做，但不需要按照严格的规章急忙赶时间的事情。在他们看来，这类规章只是为那些没有能力管理自己和人数众多的会议而制订的。当然，参议院比一般的董事会发言要多，因为参议院所代表的是各个州。从政治上说，各个州是由许多选区组成的，而参议员也和众议员一样，必须对选区发表讲话。这类讲话，如果只是在参议院对参议员们讲，即使不是不适宜和倒胃口的话，也是不必要的。但是这种讲话，实际上是讲给民众听的，在参议院中发表，民众听起来最悦耳。例如，以参议院事务的名义发表的讲话，一般说来比为国内竞选的任何讲话都更能奏效，因为这类讲话都要以适当的专题竞选演说的名义发表。在参议院或众议院的讲坛上发表政党的老生常谈或反对意见，就会给人造成一种通过自己所属党派来履行自己职责的印象。

217

当然，在参议院中促使人们发表这类讲话的场合没有众议院那样多。很清楚，众议院如果给予它的三百二十五名议员② 以辩

218

① "除非得到参议院的同意，在任何一项辩论中，任何参议员均不得在同一天发言两次以上。"——参议院条例第四条

② 现在美国众议院的议员总数为四百三十五人。——编者

论的完全自由，那就会不堪设想。因为在今天，邮政发达，电报畅通，每个选区都可以很容易听到华盛顿的声音。因此，众议院就尽可能地把在进行中的小范围讨论限制在当时专门负责某一问题的少数几个委员之间。但是，参议院人数少，而且有一贯的作法，因而没有这些烦人的问题。它可以不受限期结束辩论或先决问题的约束。似乎没有一个参议员愿意在一次会议上就所有问题都发言，或是准备一篇很长的讲话，快到休会的时候还未讲完。众议院总是要浪费很多时间，这样参议院就可以有些空闲了。

毫无疑问，参议院每次会议上进行的辩论，都是高水平的。一般地说，每次讨论中，参议员们所显示出的才能，往往可以达到历史上可以称之为伟大论战的水平。因为当时的论战，为韦伯斯特、卡尔霍恩和克莱等这样的人物提供了用武之地，他们的博学和口才，我们今天也是望尘莫及。如果目前的辩论变成卷帙浩繁的“记录”而束之高阁，并非由于其中没有值得注意和传播的发219 言，而是由于这些发言不象过去的辩论那样，涉及感情和国家生存问题，或者因为我们的制度使党派统治在立法方面变得十分模糊不清和复杂，以致使寄希望于众议院或参议院讨论的公众失去兴趣。在酝酿新法的唇枪舌剑中，能有美好的语言和对政党人士的必要尊重吗？在参议院进行辩论时，有谁会想到参议员的发言，或者在他们长时间的争论之后的表决结果将会严重影响两党的前途呢？人们对参议院的辩论虽然不大注意，但是这种辩论对研究和检查从众议院提上来的问题还是很有价值的。在参议院可以展开公开和不受限制的讨论。它的程序简单，清规戒律较少，这无疑能使它很圆满地完成它作为一个审核机构的崇高职能。

但是，即使如此，两院平起平坐，究竟会使我们这样的代议制度更加稳定从而得到加强，还是会使这一制度更加复杂化从而

受到削弱？这个问题，是不能不加以考虑的。我相信，在我国，从 220 来没有人对两院制的功能和优点表示过严重的怀疑。然而，特戈特却曾以近乎轻藐的态度嘲笑我们是照搬英国的上院，但又没有贵族可以利用，不过是装装样子而已。到了今天，巴奇霍特先生——在参议院问题上他比特戈特更有发言权——对两院立法制度的实际优越性公开表示非常严重的怀疑，因为两院各有各的意图。他认为，上院并不象理论上讲的那样，和下院是平起平坐的，而仅仅是一个"复核和缓办院"，改正下院匆忙或草草完成的工作，有时否决"下院还未十分认真研究的、全国民众尚未下定决心的议案。"① 所以他认为，在这方面还有许多可以改进的地方。他指出，现代上院作为一个院来说，从来没有和下院有过同等的权力。在1832年议会选举法修改法案以前，在立法上上院完全是贵族的势力。这倒不是由于他们是上院的议员，而是由于下院议员大部分是由他们提名的。从那次打破传统的改革之后，贵族们就退居到作用不大的地位，即只起一个审议会议的作用。在巴奇霍特先生 221 看来，在理论上就规定最高立法机关的两个部分会发生必然僵局的制度下，正是这些事实使得立法可以取得顺利和令人满意的进展。

在他看来，"相互平等但性质截然不同的两院，其弊病是很明显的。"他说："大多数国家的宪法，都犯了这个严重的错误。世界上的两个最重要的共和制国家也犯了这个错误。美国和瑞士的宪法都规定，上院和下院具有同等的权力。这样，如果他们存心制造障碍，就会发生最大的障碍——僵局。如果他们不这样做，并不是由于合法的宪法优越，而是由于两院的议员们小心谨慎。美、瑞两国宪法中规定的这种危险的两院分离制度，是由一种特

① 上述引语摘自巴奇霍特：《英国宪法》第五章各段。

殊的理论来维护的……。据说，联邦政府中必须有一个拥有否决权的机构、权威、或组织，而且就否决权来说，组成这一联邦的各州都是平等的。我坦率地说，我并不认为这个理论是不言自明的。它只是一种未经证明的设想而已。特拉华州在力量和影响方面就无法和纽约州相等，而且不能用在上院给它一个平等的否决权的办法，就能使它和纽约州平等起来。形成这一情况的历史是极其自然的。一个小州由于有了宪法，它的独立性便被取消了。因此，它愿意看到，而且肯定愿意看到，它过去独立的某种象征或纪念性的标志，能在宪法中保存下来。但是，自然形成和权宜之计是两回事。如果具有最高的、和下院同等权威的上院，真的是由联邦政府强迫设置的，那么，这就是这种政治制度许多固有缺点中的又一缺点。这个缺点可能是无法避免的，但它总是一个缺点。”

222

巴奇霍特先生对英国宪法的批判性剖析，即哲理分析方面，是最高权威，对他在这方面的研究所得出的任何结论，即使稍有不同看法，也是极为轻率的。看了我上述的引文之后，谁都会清楚地看出，对与他的想法背道而驰的立法，他即使远隔重洋进行观察，也能敏锐地看得一清二楚。但是，可以有把握地说，在这个问题上，他的看法是不全面的，因而，他关于联邦立法制度的真实性质的观点也是错误的。他的错误，只是从他展示出来的事实中是看不到的，但是看一看他没有提及的一些事实，就可以看到了。两院性质迥然不同，但又互相平等地存在，象巴奇霍特先生在举例时提到的、根据维多利亚宪法成立的两院那样，确是一件坏事，这是事实。在维多利亚宪法时代，代表殖民地富有的羊毛生产者的上院，与代表小羊毛生产者和可能根本不是羊毛生产者，而只是一般民众的下院，由于意见分歧，无法调和，有时使

223

所有立法事务陷于停步不前的状态。换句话说，上院是一个代表阶级的院，它与我国的参议院所坚守的原则毫无共同之处。我国的参议院象众议院一样，已不是一个代表阶级的院。

由于参议院拥有特权，确实使我国的立法制度复杂化了，因而比英国的立法制度可能更加麻烦。因为我国的参议院比英国的上院责任要繁重。它不仅能怀疑和延缓执行众议院的决议，而且在任何时候都能完全有把握地自行其是，并且在旷日持久的激烈争论之后，否定众议院的决定。我国的参议院，可以和政府中其它机构同样地自由行动，而且它的行动肯定能同样地受到重视。224 但是，可以放心，参议院从来不想把它对众议院的反对意见坚持到使一切立法都无法进展的程度。因为参、众两院之间确实存在着一种"默契"，因而几乎不可能存在旷日持久的对立。严重的对立肯定是不会发生的。参、众两院的沿革不同，但性质终究是一样的。参议院没有众议院那样民主，因而对舆论的变化不够敏感，但它对民众的终极责任感并不亚于众议院。因此，它对公众有远见的和当机立断的判断，都象众议院那样恭顺地服从。它不可能在每件事情上都跟得那样快，但是总能跟得上。选举是个重要的时刻，两院都可以借此机会检查一下自己。

由于参议院的选举方式不同，参议员的任期较长，所以参议院几乎不存在对选民的一时的念头也唯命是从的想法。而众议院则没有参议院要维护自己威望的勇气，常常是顺从的。但是参议 225 院的成员和众议院的成员都是同样的人，参议员们代表着各种阶级。当今，参议员中确实有许多人是富人，因此引起很多议论，说他们拥有巨额财富。有人猜想，这样就会滋长贵族统治的倾向。但是，即使是那些富有的参议员们，也不能把他们说成是一个阶级的代表，好象他们都是有钱的羊毛生产者和大地主。他们的财

富是各种股票、各式各样的机器、建筑物，以及在一个商业繁荣、工业兴盛的国度里一切可能占有的东西。他们千方百计地赚钱，或是继承他们父辈从不胜枚举的门路中敛集来的财富。他们用这些钱向各处和各种企业投资。他们的财富并不代表阶级利益，而是代表整个商业界的利益。总之，代表全国大多数人。因而，大概可以相信，他们对他人应得的一份利益都不会加以忽视，不会为了照顾农民而损害商人的利益，或者照顾羊毛生产者而损害农民的利益。也不会为了照顾短角牛的饲养者而损害羊毛生产者的 226 利益。在这方面，参议院至少和众议院同样可以信赖。

综上所述，参议院并不代表阶级利益，而是和众议院一样，是代表全国的。因此，在我国非常民主的制度下，参议院对公众舆论的瞬息变化不够敏感，恰好使它具有一种制约和持重的作用。我们的英国亲戚，通过使他们的君主政体逐步非君主化的方法，为自己找到一种极为完善的政治制度。他们把君主政体改造成为一个由有威望的贵族统治作为稳定因素以稳固的王位为枢纽的共和政体。正如英国制度由于有下院和内阁，因而是一种有限的君主政体一样，我国的制度，由于有参议院，也可以说是一种有限的民主制度。这一点，在这一制度的试行时期，已经证明是上院的主要作用。设置上院主要是为了永远保证各州的平等和主权。无论如何，在我国制度中，参议院的作用最为明显，今后还会证明这是它最持久的作用。它在我国民主制度中的价值，是按照它的不民主程度而变化的。我认为，在对一种成功的和有益的自治政治制度进行哲学分析时就会发现，对这种政治制度的有效的制约，227 只能是将各种不同成份混杂在一起，只能是把看来相互矛盾的政治原则结合在一起。人们会发现，英国政府正是由于它不是完全的君主制，所以才臻于完善。我国的制度，正是由于它在某种程

度上不民主，所以才稳妥。参议院常常把我们从轻率的民众暴政中拯救出来。

伯克曾说过："下院的作用、精神和实质，在于它能确切地反映整个国家的情感。"但是一个自由政府的宪法不应该仅仅反映整个国家的情感，除了对民众的情绪百依百顺的众议院之外，还应该有一个像参议院这样一个不可或缺的机构，当众议院似乎发生错误时，它可以拒绝跟着走。参议院这个机构有充分的时间和安全感，可以不时地——有时只是瞬息地，在别人还未来得及进行思考之前，保持清醒的头脑。参议院的本职任务是谨慎地做好审核工作。这是因为它作为各州主权的代表的地位是非常尊严的，所以它受到人们当然的和衷心的尊重。此外，还有一个原因是，民众的要求在附上具体和有权威性的处理意见后送达参议院之前，在经过参议院唯一的直接选举机构——各州的立法机关的过程中，已经被它们的情感和结论冲淡了。参议院和众议院的看法通常是一致的，只是反应没有众议院那样快。它总还是有机会确切地反映全国民众的意见的，只不过是比它的感觉要来得迟，而且更加温和。

这就是使参议院能作为一个"最强有力的和最起作用的第二议院而得以存在"① 的原因；这就使它在我国制度中起到一种有效的制约作用和保持真正平衡的作用。当然，从宪法的字面上看，参议院似乎是无足轻重的。在宪法中，各州对联邦当局的制约、行政特权对立法权力的制约以及司法对总统和国会的制约，其中有一些虽然在实际上从一开始就行不通，而且所有这些制约都被许多"如果"和"但是"所削弱，但在我国的这出新创作的政治道德剧中，它们都扮演着主要角色："善"制服了"恶"。

① 罗斯伯里爵士语，摘自现存的最古老和最著名的第二议院的证词。

然而，在四年多的时间中，参议院本身很少能有把握地一次取得三分之二以上的多数，这应该看作是参议院作用的美中不足。为了使参议院的寿命永远延续下去，每两年重选或更换参议员中的三分之一，按固定次序轮流更换或重选。当然，这种作法，明显地削弱了参议院在立法方面的作用。因为，参议院和众议院的作法一样，在它的各个委员会中，把各个党派都混杂在一起，而且各委员会在两年一度的参议院选举后，那些从众议院或州长职位上刚刚提升的新成员进来时，最后还要进行调整。必须立即将这些新选进来的人安排到委员会中工作繁重的各组织中去。任期六年指的是每个参议员，而不是参议院。从三分之一的参议员改选的当年算起，大部分参议员——即没有改选的那三分之二的参议员的任期，一般是四年和两年。永远不会发生三分之二的参议员同时有四年以上未满任期的情况。这种经常的变化必然会对这一机构的政策发生很大影响。如果它要开始实行一种政策，它能贯彻这一政策的有把握时间很少超过两年，即众议院的任期。尽管参议院议员的更换不是由民众直接插手的，而是受公众舆论——通过各州立法机关——的间接和更为缓慢的作用的影响，但是，参议院也和众议院一样，受两年一度选举的钳制。

参议院是国家立法机关的一个组成部分。在评价它的作用时，应该权衡利弊两个方面。一方面，对于国家大事，自由和公开辩论可以愈辩愈明，并在一定程度上使公众保持清醒头脑，大大有助于使立法更为明确和具有一贯性；而且，它处理事物一向"缓慢而稳健"，间接选举又使它具有独立性；此外，它有充分和正当的存在理由；这一切，大大提高了它的办事效率。但在另一方面，应该看到委员会组织的抵销作用，因为委员会组织否认领导权，这就造成了参议院的权力分散；另外，还应看到两年一度的新成

员进入参议院的不利影响，因为它随时可能中断参议院政策的贯彻，或阻碍达成其预定的目标。

我们在考虑参议院和行政部门的关系时，并不把它看成是一个立法机构，而把它看成是一个咨询性的行政委员会。而参议院与总统的关系和参议院与各部的关系之间的微妙差异正在这里。根据宪法理论，各部和总统应该是统一体。参议院在处理提名和条约时，直接和总统打交道。但它又可以举行"行政会议"，严厉对待总统的所作所为。它和各部的关系，和众议院一样，只是间接的。参议院的立法职能——而不是它的行政职能，对各部部长起着督促作用。对政府各部门来说，参议院的意志就是至高无上的法律，但它并不直接向政府各部门发号施令。它有事不征求政府各部门的意见或同它们协商，这与它和这些部门的名义上的领导人总统的关系不同。参议院的直接代理人——各委员会，并不是公认的、宪法规定的某甲部长或某乙审计员的上司，但是这些官员就是动个指头或是打算做点些微小事，都要小心翼翼地遵从这些外部的、未经委任的、不承担责任的、但具有同样权威和不可违抗的老爷们的旨意。

231

关于参议院拥有超越行政之上权力这一特点，本书不拟着重论述，因为凌驾于政府各部之上的这种权力，并非参议院所独有，而是与众议院共同享有的——这只不过是最高立法机关专制主义固有的和不可分割的一部分。需要特别加以研究的，是参议院作为总统在某些大事和许多小事上的顾问委员会的地位。参议院对各部的全面专制，应当归入我下面就要论述的从行政的角度来观察国会政体的章节中去。

232

参议院最大的咨询特权——如果其结果对国家利益来说不是最大的话，那么至少在尊严上是至高无上的——是在批准与外国

签订条约方面的最大发言权。我在前面曾谈到参议院具有很大的力量，曾在许多情况下打乱国会权力与宪法规定的总统特权之间应有的理想平衡。在那里我已经提到过这种特权。但是在那个场合下，我没有转过话题去探讨在这类事务中总统和参议院之间不应有真正协商的组织方面的原因。这些原因造成的这一制度的最可能的结局，是总统和参议院之间的意见分歧甚至对立。当审计员来查账时，我只是把做生意的帐簿、单据和书面报告交给他，并不和他商量。我不听取他的意见，或征求他的同意，而只是请他签署或指出错误。我并不寻求他的合作，而是要求他提出批评。233 而我和审计员的关系同总统和参议院的关系是很相似的。参议院对总统所经办的外交事务和总统提出咨询的任何问题所做的结论，总统确实没有发言权。对结论没有发言权，就等于没有协商。在绝对平等地位上展开的争论和毫无阻碍地交换意见，是真正协商的基本实质。当参议院关上大门召开“行政会议”的时候，就是向总统，也是向所有其他人关上了大门。总统除了通过不通畅的和有限的书面文件的渠道，或自愿支持总统的某位参议员的友好但是没有权威的协助，是无法反驳参议院对他的方针的反对意见的。在许多情况下，总统甚至根本不了解参议院的反对意见是什么。总统去找参议院，犹如一个仆人有事去请他的主子，当然与那样的主子有所不同。总统能迫使参议院服从的唯一权力，是他可以首先提出进行谈判，他可以使用这一权力将全国置于困境，让人们都看到必须采取某种行动。这样，参议院就会不愿意使自己处于尴尬的境地，234 因为它无论是拒绝批准国务院匆忙作出的允诺，还是拒绝支持国务院轻率的威胁，都会产生这一结果。

参议院和总统之间协商的机构当然是委员会组织。参议院先把条约递交给它的外交委员会，该委员会对附在条约一起的总统

咨文进行研究，并着手根据现有资料了解有关情况。如果总统想在正式的书面咨文之外通过他认为更好的方式和参议院进行联系，唯一的途径就是这个外交委员会。国务卿可以和该委员会的主席或比较有影响的委员进行商谈。但是，这种会议形式显然没有在参议院的讨论会上发表意见那样有力量——远远不如亲自到参议院去，面对面地进行自由的商谈和平等的辩论。条约签订之前所进行的协商，几乎象和外国办交涉一模一样，首先需要使参议院感到它是监督者①。

然而，对我们来说，签订条约并不是每天都有的事，特殊事务可以使参议员产生一种特殊的责任感，从而使他们产生一种不同寻常的意念：保持冷静、持之以公。批准条约是比酝酿提名更为严肃的事。每次会议酝酿提名必定要转移参议员的视线，分散他们对更为繁重的立法事项的注意力。总统和他的太上皇参议院接触中的最大摩擦，就在提名问题上。对斯迈思先生的任命一事，是两者关系处理不当的最突出的例证之一。斯迈思当时是纽约港的税务员，1869年，格兰特总统提名他为驻俄国宫廷公使。由于这项提名是要任命一位外交官，所以被提到外交委员会。当时该委员会的主席是查尔斯·萨姆纳先生。外交委员会拒绝了这项提名。但是，斯迈思的后台力量很大，他本人也比一般人更擅长于进行院外活动。他成功地在参议院获得了象是对一个可畏的恶棍的支持。他本人倒是没有被任命，但是在一段时期内却阻碍了对所有其他人的任命。由于他不能得到任命，使整个参议院的事务陷于停顿②。斯迈思本人已经被人们遗忘，但是研究参议院权

① 情况曾一度好转。1813年，参议院曾想恢复过去的作法，即在讨论外交事务时请总统一起参加，这样，总统就可以亲自到场发表意见。但遭到麦迪逊先生的拒绝。

② 见《北美评论》第108卷，第625页。

力实际情况的人，不会看不到斯迈思事件的严重教训，因为这绝不是一个孤立的事件。这类恶劣事件已经发生过几十起了。由于最近对文官制度进行了带有根本性的改革，使提名开始不受总统个人的偏爱或其他人密谋所左右，被提名的都是有良好表现的名副其实的人才。这样，当文官制度的改革达到最彻底的程度时，参议院毫无疑问地就会感到是被迫同意的。假如不是实行了这种改革，我们完全不能保证将来不会再发生几百起这类事件。

因此，在人们谈及参议院和行政机构的关系，以及围绕这种关系的种种流弊时，实际上是在谈论国会政体中肯定即将消灭的一个方面。我们热切地盼望达到尽善尽美的境地！——即使到那时会失掉我国政治中最引人注目、最有特色、而且在某种意义上说是很令人感兴趣的特点。在国会的活动中，没有几项能引起人们 237 的密切注意。应当承认，参议院在提名方面的丑闻是全国以极大的兴趣和关心注视和谈论的少数几件事情之一。这是因为其中总是有个人因素吸引人们的注意力。当参议员康克林因为没能使他喜欢的人当上纽约港的税务员而愤然辞职的时候，全国都拍手称快；而当这位专横的政客拥护伪装为“参议院允许”的对提名进行违宪控制而寻求重新当选时，全国对他当选的可能性议论纷纷，并对这次事件嗤之以鼻。那真是一场值得一看的激烈战斗，错过机会确实可惜。

在改革的呼声还不太高、对参议院在提名问题上滥用咨询特权还无法阻止时，这种现象发展到很严重的程度，以致在某些人看来，这是我国政治中最丑恶的缺陷。当时看来，这一现象会立即成为我国联邦制度中最薄弱的、问题最多也是最严重的一环。如果发生问题，难道不正是要出现在损伤最严重的部位吗？由于 238 这种不良现象是很自然地形成的，所以也似乎更难以消除。以签

订条约为例，由于总统没有和参议院进行协商的机会，所以不得不采取请求它批准的方式；因此，在"行政会议"的圈子里就很快形成了这样一种谅解：在决定被提名的某人担任某一参议员所在的州的公职是否适宜或受欢迎时，和总统同属一个政党的每个参议员的意向和意见甚至应该比多数参议员的意见更有份量。为了避免公众对由于这种谅解而产生的不良现象的谴责，必须保密。总统本人也总是无法了解内情，而只能知道最后结果，即最后的表决情况。

在参议院与总统的直接交道中，这种俯首贴耳的不负责任的特有现象贯穿始终。总统可以用坚持己见的办法使参议院感到厌倦，但是他永远不能在真正平等的地位上和参议院打交道。总统在参议院中不占有重要的地位；他的权力只不过是提出最一般性的建议而已。总是参议院说了算数。选民们只赋予总统以某些模糊不清的职责，谁也不想看到，在没有赋予他更多职责的情况下，让他拥有否定参议院的决议、同外国办交涉以及委任成千上万公职人员的权力。我国的国会是通过它的代理人治理国家的， 239 但是又不信任它的代理人，这确是我国政治制度的一个可悲的缺点。国会把它的意图传达给这一制度中同它平行和平等的另一分支机构，国会对这个机构没有象一个主子所具有的那种合法权威，而只具有一个较大的股东、一个垄断者和这一政治制度各种强有力的特殊权力所赋予它的权威。这和陆军部和海军部的平行和平等关系是一样的，只是其中一个部拥有储存和控制所有军火及其它作战物资的绝对权力，而另一个部则无此权力。行政机构是以发给薪金的方式与立法机关合作共事的，薪金是可以停发的，而且它在如何治理国家问题上是没有发言权的；它只有对雇员的监督权。

在早期，二者之间是没有根本不同的。那时是由总统以演说的方式亲自向参、众两院一起宣读他的咨文，然后由参议院全体成员将它的答复送往行政大楼。总统的演说是一个两院以外的人正式表达意见的方式，和现在的咨文完全一样。参议院的答复不亚于它放下日常事务而准备的正式文件。那种面对面的会晤并不是协商。英国议会在集会聆听国王演说的时候，并不和国王进行协商。

240

在一篇论述参议院的文章中，完全不提及参议院主席，无疑是欠妥的；但是对于美国副总统确实没有多少可说的。他的职位异常不重要，并且变幻莫测。严格地说，他显然不在立法机关之列，——他根本不是参议院的成员，——他也不是行政机关的官员。在论述政治制度时，很难找到一个合适的地方来讨论他，这是有关副总统的怪事之一。副总统是极为自然地和参议院一起产生的，他也总是和参议院相依为命的；但是把他放在参议院并没有什么充分的理由。他只不过是一名负责主持会议的司法官员，他既无权参加制订、也无权改变这个会议的规章制度。他的职位无法和众议院议长的职位同日而语。只要他担任副总统的职务，他就不能和参议院正式分开。副总统的重要性在于他可能不再是副总统。这一职务的主要作用，除去作参议院的主席之外，其次就是应付总统死亡或不能工作的情况。讨论副总统职务的主要困难在于，在解释完要论述的内容不多之后，就显然已经把要说的话都说完了。

241

五　行政机关

242

一种由不同团体分享最高权力的政治制度，只有在享有这种权力者彼此克制的情况下才能存在下去。

——约翰·拉塞尔勋爵

就政治而言，最理想的标准并不是简单和条理性强，而是自由和秩序，还要有办法能顶住时间、专横武断和突然危机的压力。

——西奥多·伍尔西

在对这一问题进行比较仔细的考虑时就可以发现，最可以肯定的一点是，任何一种政治制度，都应有和它的立法机关相应的行政管理机构。

——伯克

当我们注意到在没有按照宪法手续对宪法进行修改之前，我们已经被迫在实际上修改了宪法这一事实时，我们会立即感到既奇怪又受启发。按照合法程序修改宪法非常缓慢而且繁琐，使我们不得不创造出一套能解决问题的托辞，从而使我们可以很容易地保留宪法的形式，又不必苦心孤诣地服从宪法的精神。宪法的精神将随着国家的发展而发展。看来，除非有保存自己的那种动力或革命的力量，否则，目前是无法使宪法第五条所规定的笨重的正式修改宪法的机器开动起来的。只有一次强大的舆论运动，才 243 能动员起国会两院的三分之二和全国民众的四分之三的多数。巴奇霍特先生曾经指出，这台几乎无法启动的机器及其存在所造成的后果之一，"是连一些最明显的缺点也不能很快加以改正"，"动作不灵，作法奇特，正是乌合百姓政治的特点"。他还说，"在美国，实际问题和法律论著常常有如受委托者执行一个写错

的遗嘱——受委托者的用意是好的，但遗嘱的原意却永远无法完全解释清楚，或轻而易举地为之进行辩护，因为老遗嘱中的古老词句确实难懂。"①但是，更为重要的结果是，为了修改我国联邦制度中为保持分权的平衡而规定得过于详细因而不适合实际应用的那一部分时，竟使用了超宪法的手段，而我们这样做的时候，几乎没有觉察到它在政治上的意义——这与这种制度立足点的主要原则是不相符的；这项原则是：通过民众在国会中的代表实现民治政府。

我国选择总统的办法，就是上述论述的明显例证。实际方法与宪法规定的方法之间的差异，就是理想的、非党派的选择和在党派督导下的选择之间的差异，也就是由无党派的、不向任何人负责的选民在各州分散进行的选举同在党派的全国代表大会上进行的选择之间的差异。我国的行政机构，同英国和法国的行政机构一样，也是由一个代议制的审议机关选出的，虽然英、法两国的选举是由一个常设的立法会议控制的，而我国是由专门为选举的目的而选出、并在达到目的后即行结束的一个过渡性会议控制的。英国的整个内阁几乎都是选举产生的。法国议会两院正式选举政府的名义首脑——总统；总统在任命总理时只尊重议会的意愿。总理是强有力的政府首脑。总理再在自己的周围任命一些立法机关信任的同僚。法国不过是抄袭了英国的宪法，英国宪法把行政内阁作为下院中多数党的代表。而我国则是由一个代议机构选举总统，总统选出后，这个机构就与他毫无关系。内阁必须由另一个代议机构批准，内阁任命之后，这个代议机构也就和他们没有直接关系了。

我当然不是说，全国代表大会上作出的选择就是真正的选

① 《英国宪法》第八章，第293页。

举。全国代表大会只不过是提名一位候选人。但是，党的选举人 245
只能选举本党的唯一候选人。因此，多数党的全国代表大会表现的倾向性，实际上等于选举。如果有人在记述一般事实而不是描述细微差别的话，很可以称之为选举。在英国，首相是由国王挑选的，但国王必须选择下院指定的人。因此，可以简单一点说，事实也确实如此，首相是由下院选举的。我的代理人不会选中我要他去买的那匹马。事实就是这样简单——选举人就是全国代表大会的代理人。对原始计划来说，这比修改走得还远。按原始计划，选举人应该确定象最初选举人那样，是一些信得过的人，他们受全权委托去选举他们乐于选举的人。他们在十三州的首府分别投票，希望不约而同地选出一致的多数。

这个选举制度，还有一个特点值得注意。在负责我国选举的各州议会中，少数党有着充分的代表性。在大洋彼岸，自由党首 246
相只是由居住在自由党选区的自由党人的代表们选出的，而那些住在保守党地区成为孤立无援的少数的自由党人，对选举当然没有发言权。同样，一个保守党首相，对不能向议会选送一名本党党员的保守党人，是不感谢他们的。就首相本人来说，保守党人就要重视自由党人，因为他们在下院的代表是一位自由党人。相反，选举我国总统的两院都是各属同一党派。任何一个州，都不会出现一个地区的共和党人数少到无资格派一名代表和共和党最多的一个地区的代表同等地参加共和党全国代表大会的情况。一个共和党控制的州，在民主党的代表大会上和民主党人数最多的姊妹州一样，都可以有足够的代表参加。

在发展到目前的由代表大会进行选举的制度之前，我们已经经历了几个阶段。在最初两届总统选举时，选举人可以凭良知和根据宪法的规定自由投票，因为宪法让他们去选他们认为最优秀

的人。投华盛顿将军的票，是不需要太费周章的。但在华盛顿将247军退出竞选、新党派同联邦党开始争夺地盘时，党派负责人不由得对选举人的选票担起心来。于是，被提名选举第二位总统的某些人，事先就保证要如此这般去投票。第三次总统选举以后，国会开始对此事进行监督。从1800至1824年，国会中的共和党人曾不间断地举行核心会议，指导该党选举人的行动。直到共和党成为实际上唯一举足轻重的政党——只有提名该党的候选人才有意义——时，这种由核心会议提名的方式才停止下来。其后，公众舆论开始激烈反对这种操纵选举的秘密谋划。1796年，联邦党的众议员们召开了一次非正式的决策会议，确定对即将到来的选举的对策。但自那次会议以后，他们没有再继续这样做，而只满足于有时召开一次某种形式的会议，直到最后连党都不存在了，会议也就无法召开了。1828年，各州立法机关有一些零星的提名；1832年召开了第一届全国性的提名大会。

由此看来，国会政体中有一种形式没有获得成功。由国会的政党核心会议提名总统候选人，是党派政体非常合乎逻辑的方248式，但这种方式是不够公开的。法国议会选举总理时，不采取召开多数党核心会议的方式；英国下院也不这样做。两国选择总理都经过漫长和公开的考验。他们在发现具有最强的领导才干、运筹艺术和管理能力的人后，首先要经过辩论和实际工作的考验。他们不采用投票的办法提出我们要费里先生，或者我们要格拉德斯通先生。但女王陛下和她的臣民同样清楚，格拉德斯通先生是多数党自由党唯一能同意的人。而格雷维总统也看得出，费里先生是两院都能接受的唯一人选。这两个人因由于在自己的党取得首席位置而当选。这种选举已经公开地进行了几年，这和在核心会议上秘密投票选举一个局外人是很不相同的。这个局外人将不

是留在国会里，而是到行政大楼去办公。他不是他们的人，而是民众的人。

各州立法机关提名也是不合理的。当然，每个州都有，或自认为有——反正都一样——一些公民是有资格当总统的。这样，有多少州，便要有多少候选人，这就会因候选人数和州的数目同样多而更加混乱。这些“天之骄子”之间的激烈竞争，会导致众议院经常举行选举，连提名的核心会议也要改成选举核心会议。 249

英国下院实际上选举真正的行政机关——内阁，或者说至少是行政机关的真正首脑——首相；这和我国由一个审议、代议制机构选举政府首脑，即行政首脑，二者并不相似，而是截然不同的两回事。因为我国总统和英国首相的职能和任期是不一样的。威廉·皮特当选为下院领袖，约翰·亚当斯的当选是要保持与国会两院在宪法上的平衡。一个是立法机关的领袖，另一个可以说是立法机关的同僚。另外，英国的下院不仅能组成内阁，而且可以解散内阁；而美国的党代表大会只能用提名束缚本党的手脚。除了四年一度的改选之外，只有几乎是不可能发生的弹劾，才能将总统撤职。有一位敏锐的评论家说得很妙，他说，我们的制度主要是天文学的。一位总统是否对国家有益，不是用他的效率来衡量，而是用日历上的月份来计算的。如果他是位好总统，也只能做四年。英国首相必须随时赢得多数党的好感，而美国总统只要维持不死就行了。

总统选举人的职责一度是非常严肃的。他们是代表民众说话的。那时，民众把他们的判断作为自己的判断。如果最显贵的选帝侯的权势令人生畏的话，那么，总统选举人赢得人们信任的品质就应该是非常突出的。但现在，选举人只不过是一个选民登记机器——在他们党的会议上只是电铃上的按钮，党的会议一 250

按，他们就响。因此，大家都明白，宪法上关于选举人职责的规定就象没有一样。按宪法规定，只有国会的三分之二多数和四分之三的州的同意，才能修改宪法。但是，通过党派组织的简单而自然的方法，先在国会的各党核心会议上提出，然后再提交提名会议，就从根本上把宪法修改了。参加1787年制宪会议的那些有识之士，肯定已经料到他们制定的宪法以后会被修改，但绝不会想到会这样随便地被修改。

提名会议提出总统候选人，下院（英国）为自己选出一名首相，而决定提名会议人选的条件和决定下院议员人选的条件是根本不同的。帕顿说过，"全国性议会的重要目的当中包括这样两点：其一是，训练人们做有实际经验的政治家；其二是，让他们在全国民众面前亮相。这样，在需要人才时，就可以起用他们，而不必急如星火地去寻访，然后再冒着风险去考验。"① 由立法机关的执行委员会管理的政府，训练和亮相都做得很经常的和很充分。其实，通向内阁的历程就是自我亮相的过程。自我暴露发生在辩论过程中，同时也是向正在物色能人的全国和当时的内阁暴露自己，而且还向下院暴露自己。因为下院对自己愿意听的声音，很快就能听得出来，对自己想了解的事，也会细心地去留意。但是，象我国这样的政府，由于立法和行政是完全分立的，所以这种训练是不充分的。至于这种亮相就完全不存在。提名大会并不去查阅国会的名册，从中挑选能完成任务的适当人才。即使它这样做了，也不会找到合适的人，因为国会不是一个训练行政人员的学校。党的代表大会应该不是物色一位有经验的委员会委员，而是物色经过考验的政治家。对候选政治家的考察方法，和考察国会议员的方法不同。国会议员制订法律，但是并不下命

① 《大西洋月刊》第25卷，第148页。

令执行他们制订的法律。他们有着丰富的指挥经验，但是完全没有被指挥的经验。他们只管通过法案，而在变成法令之后，他们连孰先孰后的次序都不去管了。尽管行政管理是依据他们所制订的措施行事的，但他们一生都不和行政管理直接发生关系。

因此，如果总统候选人提名会议提名一个现任或前议员时，并不是因为他有在国会任职的经历，而是因为人们认为此人具有在国会中没有机会发挥的其它才能。安德鲁·杰克逊曾经做过国会议员，他之所以被选为总统，是因为他在新奥尔良战役中取得了胜利，并把印第安人赶出了佛罗里达。人们认为，他既然有军事天才，也必然有行政天才。只是在国会里博得好名声的人，在他们做总统候选人时，很少人比韦伯斯特和亨利·克莱获得更大的成功。华盛顿当过兵；杰斐逊在辩论中当众出过丑；门罗做过外交官。我国许多位总统在做总统候选人之前都做过什么，需要仔细调查才能弄清楚，但在立法机关崭露头角者，想在官场中获得显赫地位，在最好情况下，也只是一条没有把握的道路。 253

近些年来，可看出一个趋势：人们似乎在将大州州长的职位作为通向总统职位的一个捷径。不能不承认，这一趋势是很合乎情理的。州长很象一个小总统，或者毋宁说，总统很象一个大州长；担任其中一个职务的经验，也适用于另一职务。这是从低级地位自然通向最高地位的唯一途径。外国内阁制政府还另有一条更为自然的晋升方式。内阁是立法内阁，依靠立法机关而存在；杰出的天才总会在行政方面有用武之地。长时间在议会中任职，至少能经常在政治家风度方面受到实际的熏陶。在最好的情况下，可以长期受到实际履行政治家职责的训练。但是我国的立法机关和行政部门之间，都不存在这种密切的关系。先在一个州里取得行政管理的经验，再扩而大之去试作联邦的行政管理工作，

是晋升的唯一自然顺序。所以，应该承认，这一事实是符合联邦宪法的总精神的，我们应该表示赞同。总统偶然有些重要的工作，但一般都超不出例行公事的范围。他把大部分时间化在纯粹的行政事务上，只不过是忠实执行政策制订者，即各种常设委员会的指示而已。假如不是因为总统有否决权，而使他成为立法机关的一个组成部分的话，总统会很容易地成为一名常任官员，即等级分明、不偏不倚的文官制度的首席官员。这种文官制度，有一整套固定的、论功晋升的制度，最年轻的职员都可能晋升到总统的职位[1]。总统是政府中行政机器的一部分，而不是政治机器的一部分。他的职责要求他有培养人员的才干，而不是要求他有建设的才能。如果在各州的行政系统中，人们能有幸在一个低级职位上受到总统职责的锻炼，当然就更好了。这样，各州就会有更优秀的州长，联邦就会有更优秀的总统，宪法无法解决的最迫切的需要之一——培养联邦行政管理人员的专门学校，就可以得到解决了。

行政管理是要学习的，不是生来就会的。无论什么事情，美国人都能比任何其他民族干得轻松。政府的行政职责不过是一种高级事务，但即使是美国人，也不能在摇篮里就能做总统的。然而也不能化太长的时间去培养，等到有了很丰富的经验之后，再去担任这一高级职务。因此，那些认为任期短暂是共和政体的神圣和特有原则的人们的这种看法有什么充分的根据，确是难以理解的。如果共和主义的理论基础是坚实的，那么，迄今为止，从这个坚实基础上改革掉的，不会是它的重要部分。人们对一位政府官员有无信心，唯一的正确标准，是看他的效率。在君主政体

① 艾伯特·斯蒂克尼在他那篇有趣而尖锐的文章《真正的共和政体》中，确实提出过类似的建议。

下如此，在共和政体下依然如此。而任期短暂，不问工作好坏一样对待，则对共和政体和明智的君主政体来说，都是不相容的。不幸的是，美国人并不相信这种理论。一位总统几乎是在刚刚熟悉了自己职责的时候，就要卸任了。但一个人在国会里做过十二任议员，就会成为稀世珍宝。我们总是认为，无论是立法工作，还是行政工作，任何人只要小心谨慎，人品好，经过不经过锻炼，都可以胜任愉快。但是，没有人会认为，绸布行业、五金行业，甚至是修鞋这门手艺，不经过艰苦的、不给报酬的学徒岁月，不花毕生精力去精益求精地成为一个商人或鞋匠，就能干得很好。然而，人们却把立法看成是任何精明的中年人都可以胜任的事，看成律师们可以很方便地随时和他们的本行结合起来的事，或者任何聪明的年轻人都可以很容易地掌握其中诀窍的事。人们还把行政管理看成是老兵、前外交官，或者出名的政治家们能够本能地担负的工作。一个人只要有一定的天资，生下来就成为总统候选人也不必担忧。 256

应该说，曾经为非常重视实际的我国民族所接受的上述这些结论，是非常奇特的；而今天，全国都毫无疑义地认为，应该提供一个类似总统职位的低级职位，例如，大州州长那样的职务，作为训练总统的场所。应该说，这是人们认识提高的表现。为了适应目前我国联邦政府制度的需要，最好的办法是从能力最强、经验最多的州长中去物色适当的总统人选。

关于提名和选举就说到这里。选举之后怎么办？总统不完全属于行政部门。他离开经过参议院的同意和建议而由他任命的人员是无法工作的。总统在名义上是可以由他一个人代表政府的，而这些人是政府中真正不可分割的一部分。部长们的品格和训练，几乎和总统本人的天赋和经验同样重要。所以，在人们还未完 257

全考虑筹组行政办事机构之前，除了召开提名大会和由自动选举人进行选举外，还必须履行任命总统和经参议院批准的手续。早期的国会将组成早期内阁的司法部长和另外四名部长①，似乎不只看成是总统的代理人。在联邦党人的势力达到高峰、共和党作出反应之前，各部首脑总是亲自到两院去汇报两院想了解的情况，并且大胆地提出他们的建议，就和过去总统亲自去宣读他的“演说”一样。他们一直是我们的制度中为人们所公认的组成部分，对领导他们的总统这位大人物来说，他们从来不是可有可无的。他们的意见都出自独立思考。

258 但是，他们究竟能独立思考到什么程度，似乎从来没有明确的规定。总统是否采纳他所任命的人和他的同事们的建议，似乎都是随总统的性格和脾气而定的。下面这段1862年的消息就是一个例证。《纽约晚邮报》报道说：“我们并不想刺探国家机密，但是从我们认为有相当权威的人士那里获悉，一个联合的、统一的和慎重的政府行政系统是根本不存在的。总统大胆地乐于承担一切责任，在很大程度上打消了大家共同负责的想法。从最上边发号施令，要下边行动，内阁官员和其他人一样，事先并不知道。更糟糕的是，有时内阁官员对这些号令并不同意，而且还要提出抗议。每位内阁官员也几乎是随心所欲地控制着他所管辖的部，不和总统或他自己的副手们进行磋商，甚至在别人已经下定决心的情况下，他也常常如此。”② 这种情景不能不使人想起在晚年被封259 为查塔姆伯爵的那位专横的首相。这条报道可能是事实，也可能只是谣传，但却描述了一幅完全可能发生的情况。除了总统本人握有实力或处世老练之外，没有任何力量能使内阁协调一致，通

① 国务卿和财政、陆军、海军等部长。

② 引自《麦克米伦杂志》第7卷，第67页。

力合作；因此，构成行政机构的真正因素是什么，很难作出什么规定。这些因素只能一次由一届政府来明确规定，一届政府结束了，这些规定也就无效了。这些因素只能由了解这届政府内幕的人说出来。当我们回顾战时政策时，我们想到的是林肯，而不是他的部长们。但是，当我们回顾第一届政府政策的时候，我们想到的是汉密尔顿，而不是华盛顿总统。丹尼尔·韦伯斯特比菲尔莫尔总统还有名，杰克逊总统则比范布伦国务卿的名气大。这主要是看内阁官员们的性格、受过什么教育和过去的地位，以及他们在政府中是否起管理国家的作用而定，这和总统的天赋和锻炼决定他是否只是一个名义上的元首一样。一个能力不强的总统，可以做得比提名他的大会更聪明些，这就是利用由知名人士组成的内阁把自己遮掩起来。

视情况需要，总统除了作为政府几个部的最高领导者的任命人，可以象众议院议长在立法方面那样至高无上以外，他在行政管理问题上并不经常是真正至高无上的。总统只是因为有否决的特权才显得重要。就是说，总统作为立法的一个组成部分，比他们作为行政部门的一个名义上的领袖权力更大。几乎所有纯属行政性质的职责，都专门交给各部部长负责。不管总统如何认真和勤奋，如果他的海军部长腐败无能，他也无法使海军经常保持精锐状态；如果陆军部长既无能力和经验，又无道德，他也无法防止陆军士气低落；假如总统要纠正受骗的或是骗人的司法部长的工作方法，司法部也会有贪污腐化的事情；如果内政部长有意刁难，总统也无法使各印第安部落受到不偏不倚的公平对待；国务卿也可以和财政部长一样，在总统的背后捣鬼。总统或许可以掌握某一个部的具体情况并控制该部的行政管理，但是他不可能严格地监督所有的部。这些部干了些什么和正在干什么，他当然只 260

261 能从部长本人那里听到。他每年一度的国情咨文，大部分不过是把各部部长们同时提交给众议院的详细报告和归纳要点重述一下而已。

夸大内阁的权力是不难的。综上所述，可以很清楚地看出，他们与常任官员的唯一不同之处，在于他们不是常任的。他们的任期长短，是以这样一种假定为根据的：他们的职务是政治性的，而不单纯是一部之长；是独立的，而不单纯是一种工具。他们之所以被指派为党派的代表，是基于一种虚构，即他们能指导政策。实际上，财政部的首席审计官在领导该部业务方面，其作用和财政部长本人的作用即使不完全相同，也相差无几。他的职务原来就是要永久不变的。如果在历次政府更迭之时，而将他的职务解除，这和解除他的上司的职务在实际上应该是有同样作用的。永久性的组织，即各部的职员队伍是部长们的可以更换的队伍；尽管从实际上说，这个盖子是固定的还是能滑动的，可能都一样方便。部长们实际上并不是政府行政政策的指导者这一点，我

262 在前面已经指出，即使是对行政管理细节的严密监督都要由国会各常设委员会负责。在实际管理工作中，如果得不到常设委员会的支持，是不会有所作为的。当然，有很多事情各部部长比常设委员会做得更好，因为部长们对各部的工作情况和要求是非常熟悉的，各个常设委员会则不了解。但是各个常设委员会宁愿闭着眼睛管理这些部，也不愿意放弃不管。实际上，凡是比日常例行工作重要一些的事情，部长们都受为他们制订的法律的束缚，他们却没有合法的手段对这些法律加以修改。

部长们无疑地要遵照法律条文行事，他们的职责就是对国会唯命是从。国会可以制订法律，也可以废除法律。他们必须向国会汇报各部的情况。每个部长每年都要向国会递交该部经费开

支、设备细目、部门分工的详细报告，以及全体工作人员名单。一位内阁官员的主要职责就是他的同僚们的主要职责。财政部长的职责就是："制订关于增加和管理财政收入以及提供政府贷款的计划；拟订公款帐目的记帐和报帐格式；根据国会通过的拨款决定，签发财政部付款凭证；向参议院或众议院亲自或书面报告它们要求了解的有关财政部的情况；履行指定由他负责完成的一切有关财政的职责。"①"每年6月第一周的星期一，必须向国会报告由统计局编制的州和准州的制造业、国内贸易、货币和银行的情况。""他要颁布有关在阿拉斯加准州及其邻近水域猎取水貂、貂、黑貂和其它毛皮动物的规定。""他还要在国会每次开会时，向国会递交陆军部和海军部拨款使用情况的审计报告，并分别列明国内税款收入的摘要和报表。" 263

不言而喻，部长为了管理财政收入和公共货款，有权决定一些次要的计划，所以部长人选要从擅长财政管理和在商业经营方面有经验的人中慎重物色，这一点是极其重要的。但是，必须选一位有活动能力的政治家来担负这一职务，仅仅在任命他的总统在位并且继续对他有好感的时候让他主持一个部，已不再必要。正如要求一个纯粹的政治官员还要制订阿拉斯加及其水域的狩猎法一样地不必要。毛皮动物，也许除了作为"分赃物"之外，不会和政党有什么联系。把这一条作为选任一位部长的标准，肯定是无益的。他没有常任官员的知识，因此也肯定也没有常任官员那样的工作效率，因为常任官员是与党派的政治矛盾无关的，而且是根据资历按正规的晋升次序提升到一个部的最高职位的。政府有关财政方面的大政方针，即涉及财政部重大工作项目的任何问题，都要由立法机关决定；都由筹款委员会和财政委员会掌管。 264

① 引自一本写得极好的手册《美国政府》，作者是兰菲尔。

265 因此，要将一个专管具体行政事务的官职改变为一个基本上是政治性的职务，完全是悖于常理的。

上述这个道理似乎更适用于其它各部的部长职务。其他部长的活动范围还不如财政部长广泛。无论何种制度，管理和支配巨额国家财政收入的官员，即使在管理和支配上都听命于他的雇主，他还是掌有相当大的权力的。可以这样说，金钱在流通过程中，可以驱使鬼推磨。金钱的大量流通不可能不带动商业界的一大部分一起动起来。就是具体的财政管理，也可以被利用来把金融市场闹得天翻地覆。可以说，财政部长比起他的助手，更不仅仅是一个主要职员而已；如果他的职责不是纯政治性的，那么，他的助手们的职责更不会是纯政治性的。

部长们是以党员的身份被任命的，但只委以官员的职责。由于这一特点，人们不禁要问，他们代表什么，又代表谁。他们无266 疑是应该代表他们所属的政党的；但是他们常常做不到这一点。他们有时不得不同意对立党派的意见。我们习惯于把总统所属的、控制文职人员任命的政党称为"执政党"；但是，很明显，像我国这样制度的国家，控制行政机器并不是权力的全部，甚至不是权力的大部。以总统作为一名行政官员来说，他不过是国会的仆人；内阁成员，由于只能履行行政职责，也都是国会的仆人。而总统，除了是行政机构的名义上的首脑之外，就他的否决权来说，还是立法机构的第三部分。他所代表的党是执政党，就是说，如果国会的另外两部分中有一部分的多数成员也站在它这一边，那么，这个党一定是执政的。如果众议院和参议院同属一个政党，而总统和部长们属于对立的政党，那么，很难说总统所属的政党能够超越否决权的障碍和阻拦而执政。在第二十五届国会期间，民主党是执政党，因为他们在参议院中是多数，在白宫又有

安德鲁·杰克逊。但是其后的总统，都遭到众、参两院的反对①。

正是行政机构和国会之间经常可能发生的党派分歧，使我国 267 的政党政治制度变得错综复杂起来。政府的历史并不一定是党派的历史。一个党可能在总统选举中占有优势，但在国会中期选举中，情况可能完全倒转。一个强有力的政党政体，能够将全国的力量集中在单一的、受到广泛拥护的政治组织的领导之下，这一组织因为强大有力，把一切责任都承担起来，这样的情况，有时是可能的，但常常是不可能的。因此，我们在某种程度上是无法实现我们所憧憬的真正的政党政体的。这样的政体无疑是所有象我国这样的制度所极愿建立的。只有在对政府的绝对控制、政府 268 官员的任命和政府财力和政策的领导权都完全交给政府中握有至高无上权力的机构——代议机构掌握的情况下，政党政体才能存在。在1787年的制宪会议上，罗杰·谢尔曼是感觉最敏锐、洞察力最强的人物之一，他大胆地、直言不讳地道出了这一点，并要求大家坦率地承认这一事实。他当时已经清楚地看到，至高无上的权力必然归属即将在会后产生的国会，所以他公开宣称，“他认为行政官员不过是实现立法机关意志的工具；〔行政机构的〕人员，只能由立法机关任命，并向立法机关负责，因为立法机关是整个社会最高意志的受托人。”在他看来，行政机构完完全全地是立法机关意志的工具，所以他完全有理由认为，行政机构需要有

---

① “在美国，无论通过任何法律，总统都无法加以阻止，他也不能回避承担执行法律的责任。在执行公务时，总统如能精诚合作，当然很好，但并非缺之不可。总统的一切重要行动都要直接、间接地报告立法机关；他能自己作主的事是有限的。因此，他之所以能与国会处于对立的状态，并不是由于他的强大，而是由于虚弱。在欧洲，国王和其他立法机构必须保持一致，如果发生矛盾，情况就会变得严重；而在美国，这种一致不是不可或缺的，因为美国不会发生这类矛盾”。——托克维尔

多少工作人员，应该由立法机关来决定。在那次大会上，似乎还有另外一些人在这些问题上和他们的意见基本是一致的。尽可能地保持各方面的权力平衡，这不过是以此来装饰宪法的“书面上269的理论”；他们在制定宪法时，原是要防止人们对这些观点普遍加以默认的。

这种不正常的后果，从总统与内阁之间的党派关系中可以看得最为清楚。总统是一个党派的党员——正是由于他是个党员，他才当选为总统。但是，他却经常地否决他所代表的党派通过的立法。就当前来说，内阁真正由党派代表组成的情况，可以说是很少见了。他们都是本党中总统所喜欢的人，但并不一定或无例外地是该党所喜欢的人。由于我国上几届内阁的声誉，即使在他们本党党员看来，也是一落千丈，所以人们在我国最好的报刊上毫无顾忌地、公开地以轻蔑的口吻评论内阁阁员。例如，纽约《民族》周刊以嘲讽的口吻报道说：“在某先生被任命为海军部长之初，谁也没有怀疑过他会把海军部当作他分得的一份好处，他到底没有让人失望。他是那些不相信国家行政机关中没有好处的政治270家之一。”将内阁同党派的实际影响与党的领导——它应当名正言顺地是党的领导——分开，乃是我国宪法的本意。从这一制度的历史越长内阁中党派性质也越来越不重要这一事实来看，这一点更加清楚了。在早期，内阁与国会的关系，有如领袖及其政党的关系。汉密尔顿和加勒廷都是领导两院，而不是服从于两院的。经过许多年之后，各部部长的意见才不再受到国会各委员会的必然的尊重和默认了。但是在各委员会逐渐成熟而且掌握了权力之后，内阁领导便没有地盘了。国会一旦达到自己能控制自己的时候，就立即开始指挥政府。现在，没有一个人由于他是部长，就可以要别人承认他是党的权威。除了国会议员之外，国会对任何

人向它提出的建议都看成是无理的冒犯。

同时，这一点也是很清楚的：国会控制各部的手段和它所要达到的目的——对各部进行彻底的监督的手段，是有限的，而且是有缺陷的。国会和总统的交道仅限于行政咨文；它和各部的交道没有更为通畅的渠道，只有行政官员同各委员会之间的私人咨询、部长们和国会的个别成员间的非正式会见和内阁官员定时地，或为答复质询的正式决议而向两院领导官员递交的文书。国会几乎是孤立无援地居于各部之外。即使是国会经常组织的、目的在于排除或证实违法乱纪或贪赃枉法疑案的、痉挛式的、讨厌的和不得人心的专案调查，也只能为它提供一个向联邦政府内部的一小部分粗略一看的机会。那些怀有敌意或诡诈的官员们，可以用巧妙的回避或隐瞒的办法永远和它保持一定的距离。国会可以将行政机构中的大鱼所生活栖息的海水猛力搅混，但是它常常测不出水有多深。它的网只能将海底搅混，但是不能扫清。除非各部的领导人能干和无畏、绝对可靠、和国会同心同德，否则对那些丧失良心的官员来说，除了威吓一下之外，显然别无他法。 271

很清楚，行政官员对国会下达的指示和提出的问题，如果不是直截了当地违抗，也是可以置之不理的。国会的各委员会可以下达命令，但是不能监督命令的执行。各部部长虽然还不至于各行其是，但是由于无法控制，完全可能变得敷衍塞责。他们一旦上了任，任职长短便由不得国会了。如果他们能讨得总统的喜欢，和同僚们也能处得下去，那么，除非是确实犯了罪，莽撞地触犯了刑律，他们是不必认真对待两院对他们的不满的。如果他们的错误不是特别明显和严重，他们的权威还是可以使他们的任期维持四个年头的。他们在行政管理中可以每天出错，在处理事务时可以一再出问题；他们可以给国会的各种计划造成许许多多 272

的小麻烦，但是即使国会对他们感到不满或不快，他们也可以轻蔑地不予理睬。他们虽然不能掌握实权，但是却也悠然自得。因为他们拥有小小的独立性，可以要点花样和诡计。表示顺服，可以有各种方式，即使国会感到不满意，又有何妨？他们的职位不是国会给的，所以国会也不能轻而易举地把他们撤掉。

各部的一切大事都是根据各常设委员会的指示行事的，这一273点仍然未变。政府中比较重要的官职都是由总统提名，经立法机关批准任命的。对于大部分不经参议院同意总统无权作最后决定的大事，内阁成员有权对总统提出建议；但是所有大政方针的总精神，都是由立法机关而不是由行政机关决定的。一个人的日常工作如何开展，大政方针都要由其上级的其他人为其制定，而他本人仅有为完成几个部的工作任务提出最佳方法的权力，他是不会感到高兴的。如果一个人受别人指挥去甲处或乙处，不论其本人是否愿意，本人可聊以自慰的，唯有能自己决定是骑马或步行而已。严重的问题在于国会所实行的强大的实际控制，是否能收到真正的效果，是否能不辜负国会所代表的人们的委托，是否能促进良好的管理。

可以说，任何人都不会反对在治国安邦问题上民众代表是最正当的最高权威，而行政管理只不过是治国的办事机构这一原则。274立法是原动力，要进行哪些工作都要由它来决定。如果总统不能或不愿意使用他所握有的、作为立法机关一部分的特殊权力来阻止立法，就应当明白无误地去履行自己的职责，绝对服从国会。既然总统的职责是服从，他的下级的职责更应是服从。至于制订法律的权力，就其性质和实质而言，是一种领导权，这个权是属于国会的。这个原则是没有缺点的，它是盎格鲁-撒克逊人传统中不可分割的一部分。如果说有困难，那就是采用何种方法使这一原则

更具有活力的问题。最自然的办法应该是，代表机构有权将所有同意其政策的行政公仆置于它的严密与经常的监督之下，并委以明确的职责。换句话说，就是在他们工作不力时，随时有权革职。这是任何其它雇主所拥有的理所当然的权力。如果国会没有这个权力，它的主人翁的权力无疑就会受到损害。一切行政官员都同样要听从它的指挥，唯一不同的是，如果这些官员失职、无能、或进行欺骗，在主要行政负责人总统任命更好的官员之前，国会不得不对劣中选优表示满意。国会虽然可以在一切大事上强迫行政官员们服从，但是它却不能使他们完全驯服。就统治权威来说，国会是主人，但就统治方法而言，它只不过是行政官员。它可以以绝对的老爷权威发号施令，但是对不服从命令的人只能通过缓慢和正式的司法程序给予纪律处置。马基雅维里曾说过．"对国家的稳定来说，最重要的莫过于在宪法中规定可以对那些被认为渎职的人员进行起诉的条款"。对此，一位作者曾在《威斯敏斯特评论报》上发表了这样深刻的看法："规定这一条款有两方面的好处：第一，可以制止某些坏人和追求私利的人做坏事，因为他们会担心可能有朝一日要向他们算帐；第二，通过法律途径进行起诉，可以使国家内部的不满情绪得以发泄；如果加以制止和压抑，就会导致宪法的全面崩溃；……控诉和诽谤之间的界限就混淆了。"① 当然，我国的联邦宪法就是要通过控告的办法来取得这些好处的。任何一个国家的公仆，甚至总统本人，都可以由众议院提出弹劾，由参议院进行审问。但是弹劾的程序和修改宪法的程序一样，是很复杂的，而且不易掌握。必须有一种激烈的情绪才能推动这部机器。而且，假如不是对国家最一般的法律的最严重的违犯，也不能进行迅速和有效的处理。如果引起极大的公

275 276

① 《威斯敏斯特评论报》第66卷，第193页。

愤，使党派的利益受到了威胁，也可能定罪，否则是定不了罪的。实际上，根据我们过去的经验来看，弹劾只不过是一种不起作用的威胁而已。众议院是一个行动迟缓的大陪审团，参议院不过是个靠不住的法庭。

另外，在极度松弛的国家机关中，能导致弹劾的大案件并不常见。经常进行监督的公众舆论，一般都能有效地加以制止。一般在平时阻碍和干扰治国的因素，都是政府官员的愚蠢或无能。因此，对工作不力的人可以革职的最高权力，较之对渎职罪可以进行控告、审判和惩罚的权力更为需要。弹劾终究是以行政事务部门负责人以上的官员为目标的。一个店员由于学不会作生意就把他枪毙，即使是合法的，连一个商人也会认为是不公平的。解雇完全可以达到同一目的，而且对那个店员来说也更为仁慈。因277此，我国制度的最突出的缺点在于，宪法只规定了它在大政方针上进行领导和在行政管理方面进行监督的权力，但如何保证将工作做好，却没有订出什么办法，甚至还不如一个地位低微的公民，这种人在个人的事业上还能得到令人满意的帮助。最关心文官制度中的任命和免职的权力机关，同任命和免职都没有什么关系。总统须经参议院批准才能任命官员；不经立法机关的同意，他也不能撤掉他的顾问。[1]实际上，部长们不是为总统工作的，而是为国会工作的，但国会既不能任命，也不能罢免。换句话说，无论是任命还是罢免，都应由总统首先提出，虽然他并不是真正的雇主。国会虽然是真正的雇主，但在这些关键问题上，它只能进行咨询；而且只能在向它征询意见时，它才能通过参议院提出咨询意见。如果我经营一项事业，而我的主要代理人要由第三者来任命，我会认为这项事业是无法办好的。除了我的代理人

① 参见任期法，本书已讨论过。

本人我无法控制之外，他还负责挑选和训练他的所有下级，又不听从我的指挥，只要求我默认！

国会和各部之间的现存关系，肯定对双方都是极端不利的。278 它们之间根本没有、也不可能有互相信任和密切的合作关系。各部有时对国会怀有对立情绪，这是可以理解的。因为如果一个仆人不把他的主人看作自己的朋友，总是怀疑他的主人是个不可信任的密探，对他们一举一动都进行监视，因而畏惧和蒙骗他的主人，乃是人之常情。国会如果不使行政官员丢点面子，是无法控制他们的。国会的唯一武器就是对怀疑有问题的角落进行调查，也就是进行半审讯式的审查。必须公开宣布违法乱纪的怀疑案，以引起公众的注意，然后再责成国会的委员会对战战兢兢的低级职员和闷闷不乐的部长们进行盘问，使这一丑闻得到渲染。等到一切都做过了，真相已经大白，大概也就算完了。如果发现有人有问题，他们仍然留在原来的职位上，虽然为世人所不齿，而且在一切正直人的眼中变得一钱不值，但是依然照旧领取薪金，舒舒服服地等待着健忘的公众们忘掉他们。把尸体挖出来，又不能移到别处去，岂非多此一举？

各部也经常抱怨国会无休止地向它们提出各种要求。它们发牢骚说，为了满足国会的好奇心理和神经过敏的要求，它们被搞 279 得手忙脚乱。各部的职员为了应付日常工作，通常已是够忙的了，但是国会还不停地要他们报告情况，而这些情况，需要职员们辛辛苦苦地到一切偏僻的角落里去搜寻。在参议院中发表一次重要的演说，需要他们苦干若干小时，因为发表演说的那位参议员，总要事先提出一项解决办法，这就要求某一位部长提出与他所要谈的某一题目有关的全面统计数字。如果他要谈的是财政问题，就要有税收方面可以进行比较的统计表；如果是有关商业或

关税问题，就少不了财政部帐目的最精确的数字。不管他讲什么问题，最可靠的根据还是官方的材料。参议院对于将政府所有职员的力量都为那位演讲的参议员服务的决议，一般都会毫不犹豫地予以通过的。当然，众议院也会提出无数的问题，无论是耐心的职员还是不满意的部长，都必须作出详尽的答复。因此，各部官员们恼火地称之为国会暴君。连没有偏见的第三者都没有理由不让他们使用这个字眼。

280 在这种难以捉摸的捉迷藏式的权威之下，这个国家如何能掌握好政策，真是比任何事都难于用常理解释清楚。在立法和行政职责允许的范围内，通过迂回曲折的道路究竟能否掌握政策，的确是值得怀疑的。在某种程度上说，全国必须盲目地跟着国会跑；国会也是在对各委员会完全不了解的情况下唯命是从。各委员会又必须把它们的计划委托给官员们去执行，而官员们可以在很多情况下对委员会进行蒙骗。这种盲人骑瞎马的最终结局会如何呢？作为最高权威的民众，对已经完成的工作或以后要做的工作，心中是否有数呢？以财政政策为例——这个例子是很恰当的，因为我已经说过，人们对财政政策立法的各个阶段，比对国会任何其它事务都更为关心。当然，从这一点来说，这是个极端的例子。如果，税收的分配和调整经过一段拖延和颇费周折的策划和辩论被众议院通过之后，参议院还要提出命令式的建议并固执地坚持，这样就会搞得一塌糊涂，最后连会议委员会自己也弄不清这些分歧的意见到底得出了什么结果。即使最后的折衷办法，作为法律被通过了，至于如何执行，两院就不知道了，因为这要281 由各部半秘密地去进行了。对这一整个过程，不要说对民众的意愿无法加以控制，事物的进程又如何能够掌握呢？民众对主管的国会各委员会的良知和他们的所作所为，都无法从职责上对它们

施加压力。对全国来说，国会各委员会是无足轻重的，它们只不过是国会内部机构的一个组成部分。它们随国会而存亡。由于国会本身都没有把握能随意对待它们，各选区显然更不能控制它们。至于各部，民众也不会比国会有更多的办法能使他们俯首听命，提高效率。在这些方面，国会是，也必须是全国的耳目和代言人。如果国会看不到出了什么问题，它下了命令也没有人听，那么，全国也就会变得又聋又瞎。

说明白一些，这就是权力分散的实际结果。把权力分割开来，是我们的宪法制度规定的。政府的每一部分，都委以一小部分职责，由于它们能活动的范围有限，所以很容易推脱责任，而觉得问心无愧。任何一个可疑的罪犯，都可以把责任推卸给他的同伙们。你说国会腐化、有缺点或通过了荒谬的法律吗？它可以推说它必须紧跟各委员会，或者说，它除了空口说说而外，什么办法也没有。如果一个愚昧的委员会引导国会不自觉地去做不正当的蠢事，它又有什么办法呢？行政机构会不会莽撞地使自己陷入种种困境呢？部长们总是埋怨国会的指示不合理或不明智，国会则责备部长们。部长们说，如果当初允许他们提出正确措施的话，整个错误也许就不会发生；提出目前措施的人们，则抱怨政府工作不力，因为他们只能把自己制订的计划委托给那些笨拙无能的人去执行，而这些无能之辈，又是由别人任命并且是对别人负责的。国家好比一位校长，它怎能知道哪个孩子该打手板呢？ 282

而且，无可否认，这种权力分散和责任不明的情况，是使政府在紧急时刻处于无可奈何的瘫痪状态的原因。政府的任何一部分，如果没有其它部分的同意和合作，是无法采取重要措施的。国会采取行动，必须通过总统和内阁；总统和内阁必须等待国会作出决定。没有一个至高无上的领袖——无论是行政官员，还是 283

代表机构——能在必须而且要立即做出决定的时刻，立即而且以最高权威决定采取何种措施。当然，这一缺点是任何时候都可以感受到的，无论是在稳定时期，还是在严峻的危机时刻；但是遇到突然事变，就可能成为一个致命的缺点——不是使整个制度崩溃，就是无法应付紧急情况。① 如果政策要为许多主子服务，那就既不能及时，也不能说得直截了当，而必须要么含糊其词，要么躲躲闪闪，否则就会一点也行不通。国会最初制定的目的可能是明确的，但是到了行政机关便被篡改和阉割了。

如果说有一条比较明确的原则的话，那就是无论做什么事情，不管是政治性的还是商业性的，都必须信任一个人，其目的是，一旦出了错，应该惩罚谁就毫不含糊了。为了使生意能按你所希望的速度发展并获得成功，你必须毫不怀疑地信任你的主要 284 管理人员，赋予他可以使你破产的权力，因为这样才能给他为你服务的动力。他本人的名誉和荣辱，他本人在商业方面的整个前程，都与你的成败息息相关。无论从事政治，还是做绸布生意，人的本性总是一样的。权力及使用权力的严格负责态度是良好政治的主要内容。高度的责任感，被信任的荣誉感和振奋的心情，加之，身居要职，自知忠于职守，定会为人们所感戴并得到报偿，而辜负信任，定会为人们所察觉并受到惩处——这些就是培养符合实际需要的、勤奋和值得信任的政治家的因素，而且是唯一的因素。最好的领导人总是一些委以重任，并使其感到，如能以国家为重，秉公用权，必将得到甚多荣誉和好报；同时也应使其明了，滥用一分权力，必将不能逃脱应得的惩处。

由此可以清楚看出，目前实行的权力分散，但责任不清的作

① 这些"假设"，在战时的行政法中可以找到充分的根据。当时，必须将宪法抛在一边，林肯总统也许是当时所需要的最果断的人物了。

法，是我国联邦制度的根本缺陷。1787年的制宪会议的主要目的，似乎就是铸成这一大错。“书面理论”上的制约和平衡，只不过说明我国制宪人一直想达到的目的。这种制约和平衡，在实际生活中恰好是功过参半。完全可以有把握地说，如果能将那次盛会的参加者重新召集起来，在经过一个世纪的考验之后，对他们所做的工作进行总结的话，他们一定会首先承认，分散权力的唯一结果就是无人负责。正是这个原因，使得我国行政机关的改革停滞不前，而且结果究竟如何尚难预卜。我们正在为改革而奋斗，我国目前正处于英国改革完成之前的那种状态。英国实行改革的时间和改革本身具有同样重要的意义。英国的改革一直到明确无误地将各部的职责委托给一个而且是唯一的一个负责人的时候，才算完成了。这是我们应该从伊顿先生所写的《英国行政机构史》那本有价值的好书中得出的最明确无误的和最有启发性的一条教训。英国的那次改革，是在1853年由阿伯狄恩勋爵内阁发起的，最初是由委任官们提出建议，然后又在下院有人反对的情况下获得通过的。说来奇怪，因为内阁最终也认识到，他们应该对下院负责，或者说应该对下院所代表的全国民众负责。

上述这些从沃波尔和纽卡斯尔时代就已开始进行的、大英帝国行政机构方面的重要改革，和目前的所谓内阁负责制的逐渐完善，一直是并驾齐驱的。内阁负责制臻于完善颇费时日，直到沃波尔之后很久，内阁统一负责制——这种单一的负责制，使内阁只服从于下院——才逐渐被承认为一条既定的宪法原则。“以往的作法，是由不同政见的人组阁，这样，内阁成员不会、也不可能认为他们向议会负责是统一的、不可分割的。一位重要阁员辞职，甚至首相辞了职，人们也不会认为他的阁员们也须同时辞职。甚至到罗伯特·沃波尔下台（这就是因议会投反对票而辞职的第

一例）时，革命解决国王和议会关系问题后五十年——国王还要求沃波尔的后继者普尔特尼"不要在一次会上进行多项改革，使政府为难"。普尔特尼回答说，如果把"政府的主要堡垒"、即国家的重要机关，交给他管理，他就心满意足了。直到1782年，罗金厄姆勋爵的内阁为诺思勋爵的内阁所取代的时候，才因下院投了不信任票，而将整个政府——除了大法官以外——更换了。但是，从那时以后，政府首脑由于下院投反对票而辞职时，他的所有阁员也都毫无例外地和他一起辞职。"[①] 但是，即使在有了这个先例之后，还是过了很多年，内阁除了下院以外，才不必讨好任何人——不必听从国王的权威性建议，而且可以按自己规定的方针政策行事。在乔治四世逝世之前，他们感到必须在两个方面效忠：下院和国王。各部的组成，仍主要靠国王的心血来潮。他们既不能触怒国会，又不能开罪于国王陛下，必须周旋于两者之间，谨慎行事，所以行动不免受到影响。本世纪内，在他们可以自由地表示只服从于民众的代表以前，真是又要回到维多利亚统治时代了。但是，当他们一旦只须对下院负责之后，几乎是在他们的国家公仆的新地位确定之时，他们马上就着手冒着风险对行政机关进行改革了。他们知道，他们担负着政府的全部重担和责任；他们关心他们所代表的党派的利益，小心翼翼地维护自己的好名声，因此，他们就会急于励精图治。由于他们是公认的行政机构的领导人，他们就自然地、而且是必然地会首先倡导改进行政机构的任命制度。他们很快就宣布："行政方面的责任，就是使国家行政机关能有效地和协调地进行工作。"还说，他们不能"把这一责任转交给远远不如他们自己胜任的其它机构。如果这样做，就会有损于已经多次受到损害的一项崇高而重要的宪法原则，因而

① 特雷尔：《中央政府》（英国公民丛书）第20页。

大大有害于国家行政机构”。他们于是下定决心，不待国会批准就实行了任人唯贤的制度。他们的办法，只是将他们的任命权下放到各部的非党派的审查委员会，依靠舆论的力量，在事情做完之后，再请国会表决，拨出足够款项，以保证计划的胜利完成。他 289 们并不是轻率行事的。下院议员们，对亘古以来就惯于通过各种不正当的迂回渠道行使的、在全国封官命爵的控制权，是不愿意交出的。他们非常愿意保留这一控制权，因为有了这个控制权才有力量。内阁是孚众望的，它提出的要下院议员们交权的要求，得到舆论界所有正直人们的支持。下院议员们在响应这一光荣的号召时，由于害怕丢脸，不敢公开宣称他们是不愿意的，因为他们自己对采取这样的态度也有所怀疑。而在这个世界上，偏偏又有这样一种令人高兴但又有违常理的现实，党派领袖们为了励精图治，宁可甘心情愿地牺牲做官的“好处”，而他们所代表的、并为之服务的党派和会议，对这种“好处”却是视若至宝的。

在我国，这种改革的过程恰好相反，既不是行政机构发起的，也不是国会发起的。改革是民众的呼声。它是公众舆论向国会提出的明确、系统的要求。这种要求，要一再提出，并且在引起国会注意之前，一次比一次强烈。这一要求是自下而上的，由多数人的意 290 见变为少数人的行动目标。正如我在上面所提到的，贯穿于宪法的权力分散体制中这一组织结构方面的内在特点，一向是阻碍改革的主要困难，现在仍然是使改革不能完全实现的障碍。在一个要以自治的精神来建立行政机关的国家里，对行政机构进行任何真正和持久的改革的先决条件之一，是将政治机构与非政治机构清楚地区分开来。对于那些与决定政策无关的机构来说，必须最严格地执行纪律严明、称职留用和有功晋升的规定。但是，对于那些有权决定政治目的——行政机构有义务为政治目的服务——

的官员来说，除了选择党派之外，没有任何规定可以或能够任命或撤换他们、奖励或惩罚他们。这类人，在任何形式的政治制度之下都是为数不多的。据说，在英国的文职人员中，最多不超过五十人。这五十人，随着权力平衡从一党转向另一党的变化，有时在台上，有时在台下。我认为，我国的文职人员，究竟应该在291 什么地方划出这条分界线，是极难决定的。在所有高级人员中，这种分界线是很不清楚的。至于内阁本身，也是难说的：部长们应该算是政治官员呢，还是非政治官员呢？似乎不能单纯地算作哪一种，他们至少是半政治性的。他们一方面只不过是国会的仆人；但在另一方面，他们如果不能随意决定政治目标的话，也完全可以对政治目标加以破坏或施加影响。如果说他们不能制订计划，他们却可以破坏计划。是不是只因为他们是部长，就应该成为常任官员呢？还是由于他们可以经常为自己所属的政党服务，因而他们的任期就应该依靠政党的命运来决定呢？如果说这两条原则中有一条对他们适用，对其中多少人也适用吗？应该把他们的哪些主要下属人员也包括进去？如果说，他们不是正式的党员，或者不一定是党员，那就可以让他们通过考察并经受严格的、常规的效率考验，从小听差的一步步晋升为部长。否则，就应该让他们对他们所属的政党承担严格和明确的责任。这一点，是对行政机构进行实际改革的关键。

国家主要部长们在整个制度中所处的具体地位这个难以确定的问题，就是对这一制度本身的最明白的评价。这一整套制度本292 身是合理的、简单的，但是这一完整的制度，只存在于理论之中。这一制度的本来面目，是令人难以想象的，而且无论从哪个观点去观察，都具有神秘色彩。一心想弄清事实和具体的组织情况的实际观察家，在了解到实际的治国方法时，常常深深地感到迷

惑不解。处处都可能出现问题。如果国会里和各部的领导人都是一些恪守宪法的正人君子式的法学家，那么，宪法的每一条款都会得到一丝不苟的遵守，而且可以预先知道明天的政府内部是什么情况，正如现在可以清楚地从外表了解政府是个什么样子一样地容易。但是，学识和良知，都不能使政治家们太接近宪法；而我们今天要研究政府，还必须与政治家们打交道。组成政府的人，是决定政府性质的主要因素。如果议员和行政人员的品格或意见经常发生变化，那么，政府的性质也就会随之发生变化。由于上述两种人员的品格和意见确实经常变化，所以，如果给这个政府画个象，昨天是维妙维肖的，很难有把握地说，明天还会一点不差。除了这些可以称之为人性的弊端之外，我们的制度还有其它一些缺点。例如，法律方面的细微界线、详尽入微的、但只是理论上的精确计划，难于达到的、但可以很容易和自然地回避或不予理睬的、法律方面的要求，以及对联邦政府的现实进行实事求是的解释时所遇到的巨大困难等等。说明行政部门应该是怎样的，实际上做得怎样，将来会怎样，这并不是不可能的。有心人也可以找出国会至上这一情况的主要原因，但是超过此限就办不到了。 293

六 结论

> 政治哲学必须分析政治历史；必须分清哪些应归功于民众，哪些应归功于法律；必须仔细地衡量宪法每一部分的确切效果，虽然这样做会破坏民众崇拜的许多偶像，也会暴露出它虽然有其效用，但也有欺世的秘密，然而却没有人对此有所怀疑。
>
> ——巴奇霍特

国会总是以最快的速度立法。它的守则的首要目的就是加快立法。它特别勤于立法已经成为一种传统。凡是国会经办的问题，事无巨细，也无论关系大小，其目的就是，手上总是有制订不完的法律。国会的特征就是竭力立法。国会不能将每周提到其日程上的所有问题都处理完，这是它无可奈何的事，而不是它的过错。这是因为人的能力是有限的，而不是由于它不想去处理。如果说，它的委员会的组织形式，没有能力将百分之一以上的议案见诸行动的话，这并不是因为它本身不想很快地结束所有议案的审理。如果说，国会单纯地或者主要地是为了立法而存在的话，那么，对那些为使立法顺利进行而制订的明智的、防止拖延的规章，以及严格的作风，是不能不加以赞扬的。国会究竟是否应只限于制订法律？只有解决了这个问题，才能回答是否应该将国会这一组织作为得心应手的制订法规的工具。

在目前的自治时代，政治哲学家们已经不是怀疑而是否定最高的代议机构的职能仅限于立法，再没有任何其它作用。巴克尔确曾说过，今天，立法机构的主要作用和价值，在于它能够而且

有权矫正过去立法中的错误；国会只有在医治本身的创伤时，才算做了好事。废除法律，比制订法律更有作用。这一点是肯定的：目前立法机关的主要精力用在两个方面：一方面，是拖拽国会这只大牛在牛犊时期所莽撞地或者大胆地承担下来的重载；另一方面，是完成——如果真的能完成的话——在一开始看来极为简单的、作为一般的工作而承担下来的任务。议员们发现，一旦涉足其中，如果不是不可能的话，也是难于摆脱的。“近代工业 296 组织，包括银行、社团、合股公司、金融机构、国债、纸币以及全国的税收系统，大部分是立法机关的创造（不是出于它的历史根源，而是由于它的存在方式和它的权威性），而且大部分是由立法机关控制的。对现代化工业组织来说，资本是它的生命线。随着这种组织变得日益复杂和微妙，对资本和信贷进行攻击的蠢事也越来越厉害了。同时，议员们胸怀全局，修改各项规定，使行政机构的活动不致影响经济力量的活动，这项任务需要他们有更多的知识和更敏锐的头脑，这一点也是很明显的。此外，工业系统变得越复杂越微妙，施展诡计捞钱的机会也就会越来越多，因而，议员们迎战并击退这种贪财企图，是一项日益困难的任务。”①

297 立法本身无疑地还会派生出立法。可以说，每一项法规都是从过去一系列的法规延续下来的。至于法规在历史上的名声好坏，对每项法规来说，犹如门第之于每个议员一样重要。每项法规又会派生出许多法规，派生出来的法规将给它带来荣誉或耻辱，只能由时间和机运来决定。立法的事，只要一开始，就要用全力在它的

① 萨姆纳教授所著《安德鲁·杰克逊》（美国政治家丛书）第226页。萨姆纳教授接着写道：“最终，民主共和制自治政体的方法和机构——政党决策会议、初选会议、委员会和全国代表大会——可能会比任何其它的方法和机构更为容易地为一些自私集团所利用，因为这些集团为了私利要寻求政治影响。”

迷宫中拼斗，直到累得筋疲力尽抵达终点为止——如果有个终点的话。

因此，法律的制订、修改、补充和废除，需要有国会这样一个机构集中精力、全力以赴，就不足为奇了。现在可以很清楚地看出，国会可以做得更好些，至少，除了这一不甚重要的作用之外，还能多做一些其它的、对政府大有裨益的事。和立法同等重要的事，是对政府的严密监督。比立法更为重要的是，民众应能从一个就一切国家大事进行公开讨论的机构得到政治方面的教育和指导。目前，没有一个国家的立法机关象我国国会这样，只做立法一件事。如前所述，国会通过行使半司法权的调查，在某种意义上说，就是对政府实行监督。但很明显，这一权力是有限的、不充分的。但是，其它国家的立法机关，却可以对政府发号施令，它们可以把政府的行动说得一无是处，以表明它们是名副其实的"议会"。我国的超出宪法之外的政党代表大会，虽然只是短时存在的，而且权力很小，但却是通过对个人实行奖惩，对行政机构进行此种监督的唯一机构。这一点，是国会与法国的众议院以及英国议会的基本差别。也正是由于这一原因，使得国会不能发挥它的某些特殊有益的作用。否则，国会的作用就会更大，更有尊严。

一个有效率的、被赋予统治权力的代议机构，应该不只是象国会那样，仅限于表达全国民众的意志，而且还应该领导民众最终实现其目的，做民众意见的代言人，并且做民众的眼睛，对政府的所作所为进行监督——这些是国会所没有做到的。国会的讨论是漫无目的的，也不时地尖锐地触及这一或那一措施的要害处。但是，正如我在上面说过的那样，他们从不将两个措施有意识地连在一起，或者使两个措施在性质上联系起来。因此，辩论本身

也就不能不象辩论的题目一样地漫无边际。由于所通过的立法没有什么连贯性，辩论也就不可能有连贯性。辩论并不是对一项政策进行攻击或辩护；辩论的内容不过是几十个彼此互不相干的法案。参加这种辩论是索然无味的，不可能从中得到什么教益。行政机关的每件事，都要经得起代表全国民众的会议的经常检查，这的确令人反感和不快，但裨益极大。这种检查的主要作用，并不在于看一看对这些事务的处理原则是否符合全国民众的意愿（当然这一点是非常重要的），而在于对民众进行教育，这永远是检查的必然结果。对于大家都能看到而且能够理解的危险，只有极少数的人不能应付；但是对于看不见，而且想象不到的威胁，谁都会感到胆怯，并且还会怀疑幕后有鬼。如果民众每天都能通过国会了解到政府各部门之间所进行的较为重要的交涉——这些内部情况目前是保密的——那么，我想，他们对行政机构经常发生动摇的信心，就会很快建立起来。因为目前允许行政人员进行私下活动，那就有可能包藏着不诚实的行为。因此，尽管他们是正直和纯洁无瑕的，还是会受到不公正的怀疑。一个局里发现有问题，整个部的可靠性都会受到怀疑。由于什么事情都不是十分公开的，因而发生盗用公款和欺骗的事，就无法迅速和顺利地查明。也正是由于什么事情都不是十分公开的，因此也就无法为诚实的行为进行必要的辩护和证实。彼此不相往来，会掩盖某甲不被发现，但也会使某乙受不到奖励。 306

因为在民众议会中可以随便提出问题，而且拥有许多方便的手段，能保证所提出的问题得到解答，因此，在民众议会中所进行的质询，是从未见过的直率、大胆和不可阻挡。什么都想知道的下院，对王室大臣所进行的质询是最彻底的。"有一次，罗伯特·皮尔爵士要别人把人们在一天之内在下院中连续向他提出的

一些问题详细地写出来。这些问题，似乎是大英帝国可能发生的所有事情，或一个议员所能想到的一切事情的清单。"[①]如果一个人仅仅考虑到这种经常质询的灾难所必然给部长们带来的折磨，他就可能希望，如果部长们的生命还有价值的话，就不应该让他们遭受无休止地回答问题的折磨。但是，通过这一方式，却可以不受限制地了解权威人士那里的一切情况。这一好处是巨大的，是无法估量的。代议机构中每一成员的中心思想，就是为国家服务。只要他认为是自己应该知道的事，他都可以去了解，而且他可以把了解到的情况通报全国。问题是他一个人提出的，但是答案全国都会知道。象国会这样的机构进行的详查细问，是最好的消息来源。国会是有充分理由进行这种质询的唯一机构。它也是根据从质询中了解的情况，有权采取有效措施的唯一机构。新闻界则只不过是出于好奇，或只是出于党派利益而已。民众是分散的、没有组织的。但是国会却和过去一样，是社团法人，是民众的喉舌。国会是具有最高权力的代表团，它的质询具有尊严，因为它有权威和权力采取行动。

国会正在很快地成为全国的领导机构。但是，它所掌握的唯一的完整权力，只不过是政权的一部分，即立法权。立法只不过是政治的润滑油，对政治的各个渠道，起着润滑作用，加速政治车轮的运转。它能减少摩擦力，使运转更为灵活。如果我将立法比喻为居于政治力量之上的领班，可能更为贴切。它发号施令，别人得服从。它只是指挥、发出告诫，却不做繁重的、管理国家的具体工作。的确，一个好的领班，本人也要亲自参加他所领导的工作。因此，我认为应该把我国的立法，比做一位不高明的领班，因为它完全脱离由它进行监督的工作。但是，在国会议员没

① 参见巴奇霍特：《论罗伯特·皮尔爵士》第24页。

有能够制止行政机关的不良倾向时，也不应该对他们过分责备，因为他们根本无法迅速、有效地去加以制止。无论1787年制宪时达成妥协是出于何种用意，其结果不是给我们带来了协商治国——这是试图自治的民众唯一能接受的治国方式——而只是协商立法，这只不过是很小范围内的协商治国。和立法问题辩论同样不可少的，是对所有行政问题的辩论。了解房子的建造情况，比了解建筑师如何构思计划、如何计算各项细节更为重要。与其在纸上画图去赢得全国所有实用美术家的赞美，不如从事一些精细的实际工作——建造牢靠的墙垣、坚固的拱门，制做笔直的椽子 303 和保证能"防御严冬寒风"的窗子。一个军队的纪律，既要看部队的情绪高低，也同样要看当天的指令如何。

严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议机构的天职。它应该是选民的耳目和代言人，应能体现选民的智慧和意志。如果不是国会拥有并运用能对政府行政官员的行为和气质进行了解的一切手段，全国民众是无法知道这些官员们是怎样为他们工作的。如果不是国会对这些情况进行检查，并通过各种形式的议论进行细微的审查，全国民众对他们应该了解和给予指导的最重要的大事，仍会是一无所知。这是难堪的、极为不利的。国会作为消息来源的作用，甚至应大于它的立法作用。其理由不只是因为，只有可以进行议论和质询的行政机关，才是完美和有效率的行政机关，更为重要的是，只有能对行政机关加以议论和质询的民众，才能算是真正自治的民众。我们有时对国会的讨论给予应得的谴责，因为他们所讨论的不过是对一些 304 无聊的法案，或是为一党的私利而进行的无益的争吵。不大可能发生对治国的实际问题和方法谈论过多的情况。这种谈论，如果能认真地、有目的地进行，能够廓清人们的思想，形成公众舆论

要求。

国会在这方面的谈论，不会过于花费功夫，但在立法方面，自然会多下功夫，并且常常做得过头。国会送到各委员会的法案，已经超过了它们所能处理的数量。它们还无暇一顾的，已多达千份。但是，由于各委员会机构庞大，除立法之外又没有其它任务，因此，国会还是来者不拒，还在考虑新的问题。国会的胃口很大，凡是放到餐桌上来的每道菜，它都作为宪法菜单之外的“加菜”来贪婪地品尝一番。国会的这一倾向，尤其值得注意，因为这样一来，与大多数其它大国的立法机关相比，它肯定更不需要在立法上赶时间和过于忙碌了。我国国会与英国下院和法国议会不同，它不是国家和全国立法机关的联合体。它和我们的堂

305 兄弟德国人的议会一样，只过问一些重大的问题。它的注意力集中在有全国意义的大事上，它不在地方问题上花费精力和时间。它甚至不去过问财产法、商业往来和一般犯罪的广大领域。就是处理全国性的重大问题，也早在一开头就为它铺好了平坦的道路。没有封建制度从中作梗，使它为难；从来不曾有过长期的、合法的、或帝王的暴虐统治要它去医治——它不需要耽搁任何时间去清理任何历史的废墟，只要在一个完全现代化的、进步的国家内进行合乎常理的统治就行了。不难想象，如果国会能认真考虑它对行政管理负有控制、了解、议论和领导的重大责任，并据以修正其立法的目的，则其立法目的必然会非常明确而且简单扼要。

如果由民众授权的代表们没有承担起这一责任，而是参加到国家管理的具体工作中去，将自己置于国家管理的具体工作与不负责任的、一知半解的批评中间，那么，行政管理会被暴露到何等令人恼火的程度？新闻界的批评，由于是不具名的，所以他们

毫无顾忌地进行采访。目前，这些批评常常是不成熟的和不慎重的，如果能由国会加以领导和管理，可能训练成有益的力量，能够对问题进行解释和判断。新闻界的精力和判断力还需要慎重 308 地予以调节，多了解情况会得到更好的发挥。我们在组织方面的主要困难之一在于，在向舆论界提供情况并加以引导的问题上，新闻界比国会更为方便。一个公司股东的消息似乎是来自报纸，而不是董事会。我们要想知道各部目前在做什么，以后计划做什么，我们不去查阅国会记录，而是去查找记者的通讯。在新闻界宣布行政机构的定义时，国会完全被排除在外。行政机构如何设置，则要由政党的全国性大会来决定。编辑们自然就变成我们的向导；政党核心会议的代表成了我国政府的理事。

所有这一切离奇的职能分散现象和脆弱的、宪法外政府机器的发明创造，都是由于这一制度的立法和行政两部分完全分离造成的。然而我们这个制度的特点，又主要是以宪法为依据的。那么，在制订宪法的过程中，为什么要坚持这种分离呢？弄清楚这个问题，是很有意思的；了解这一点也是很重要的。亚历山大·汉密尔顿在我们这个时代和以前，都曾“因为说过英国政府是‘现有的最佳典范’而遭到严厉的谴责。在1787年那个时代，这本是 307 不言自明的。不管那个时候的人有什么不同，他们都一致看不起，也不相信以理论为根据的宪法和理想的、完美无缺的政府那一套。先验宪法和完美无缺的政府，是当时从法国革命中大量涌现出来的、不实际的热心家这类人物的头脑里刚刚想出来的。1787年制宪会议的参加者，都是讲英语民族中的佼佼者。他们采用了他们过去所熟悉的政治制度，加以改进使之适应当时他们面临的情况，并成功地付诸实行。汉密尔顿计划和当时的其它计划一样，都是采用的英国模式，最终被采用时，其细节基本没有改

变。"① 在这个问题上，有必要再提示一下前边已经涉及的一点，即：那次会议沿袭了正处于过渡阶段的英国宪法，我们现在所看到的、它的最显著的特点，当时还远未得到充分发展。洛奇先生说得对，他说，1787年大会在改写与会者所熟悉的英国宪法时，对它作了改进。英国宪法是乔治三世和诺思勋爵制订的，是未能击败布特的宪法。我们很难同样有把握地说，我国那时制订的政治制度，就是对今天全世界都不得不刮目相视的、内阁负责制政治的一种改进，尽管与皇家任命的议员和领养老金者组成的议会或"国王的朋友"的秘密内阁相比，显然已是一大进步。当时的英国宪法，有许多特点，然而共和政体并不屑于去仿效它。如果不是众所周知的话，人们也确曾表示怀疑，坐在议会里的大臣们，不过是国王宠信内阁的工具而已。这个宠信内阁，是外面看不见而且极秘密地隐藏在宫廷后面的。当时的卑躬屈膝的议会所体现的，只是贵族的地产和钱财以及国王的权势，而不是国家的智慧和意志。这一臭名是众所周知的。当时的整个"政体和压力"，都只是给布特勋爵提出的邪恶建议提供了例证。他提出"自由政体的形式和专制政体的目的，两者并不是水火不相容的"。因此，当人们看到一个专横的君主，利用自治政体的作法和特权为他自己的狂妄企图服务时，就会很容易地从中吸取教训。对当时备受滥用职权之苦的美国人来说，应该引起严重警惕，乃是完全自然的事。1787年的制宪会议，要求建立一个不奴颜婢膝的国会和不会变为专横的行政机构，则更是自然的了。他们当时认为，要达到这一渴望的目的，唯一有效的办法就是将这一制度中的两大组成部分截然分开。这也同样是人们所料想到的。

① 参见H.C.洛奇：《亚历山大·汉密尔顿传》（美国政治家丛书）第60—61页。

那时，他们不会相信，行政机构和立法机关能够密切合作和相互信任，而不想和对方互相串通，甚至被对方拉过去，互相勾结起来。假如是宪法保证各自的领域绝对保险，不受侵犯，各自一方的特权绝对不受威胁，双方怎能保持独立行动呢？“他们不愿意把最高权力交给任何部门。他们怕产生暴政。他们认为乔治三世就是暴君，他们无论如何也不愿意再出第二个乔治三世。”① 他们生怕这个权落到一个人的手中去，他们用分散的办法控制住这个权力。我们最敏锐的英国评论家说：“总之，英国宪法是建立在选定一个最高权威，并使之成为一个好的权威的原则之上，而美国宪法则是建立在具有许多最高权威的原则之上，他们希望能以数量来补偿质量。现在，美国人在赞美他们的制度，这样就反而得不到恰如其份的赞扬了。如果美国人没有政治天赋，如果美国人不能约束自己的行动，而只是对慷慨激昂的浅薄言辞特别感到好奇，如果他们不是像历来的伟大民族所表现的那样，不重视法律，无限地超越我国的宪法，那么，美国宪法所规定的多头权威，早就将宪法带进不可收拾的境地了。我曾听到一个精明的律师说过，聪明的股东能处理任何结算契约。因此，我相信，马萨诸塞州的人们也能对付任何宪法。”② 我们不一定赞同巴奇霍特先生的刻薄言词，但是不可否认，他的批评是尖锐的、公正的。然而，我们还是应该为制订我国伟大宪法的前辈们说句公道话。不应忘记，当他们在费城召开制宪会议的时候，他们用来作为蓝本的英国宪法，并不象巴奇霍特在写文章时所见到的那样，已经形成一个单纯的制度。经过两次改革，真正代表全民族、对负责的内阁可以随意指挥的下院，在当时还不是唯一的最高权威。当

① 参见巴奇霍特：《英国宪法》第293页。
② 参见巴奇霍特：《英国宪法》第296页。

时：主权还在国王与议会之间争夺；优势经常在国王一方。我国权力分立的办法，比下院徒具拥有主权的虚名好得多，下院实际上是真正的主宰——国王的权势、欺骗和诡计的牺牲品。当时的英国宪法，实际上远远不如我国的宪法优越。如果说，现在的英国宪法比我国的好，那是因为它的发展不曾受到成文基本法各种紧箍咒的束缚和破坏。

类似我国和英国这样的自治政治制度，其自然和不可避免的趋势是将代议机构，即民众议会，提高到绝对的、至高无上的地位。我认为这一趋势从我国和任何其它国家的宪法历史来看，都是很明显的。当然，代议机构的权力有些削弱了，也基本上不会再向前发展了。这是由于对它的至高无上权力加以限制的结果。我们对这些限制表示尊重，因为这是法律中明文规定的。我们心目中所想象的政治法律，与宪法所要求制订的法律是不同的。一部成文宪法不但可能，而且常常会被具有很强的政治才干和本能地热切要求向符合实际和进步方向发展的民众，在文字上和精神上一起违犯。但是，只要民众在形式上遵守这个宪法，只要根据宪法建立起来的政府机器是民众在法律和道德观念上同意它使用的唯一机器，那么，宪法在政治方面的发展，由于缺乏——这是不可克服的缺乏——公开或适当的渠道，就一定会在各方面大大受到限制。我国宪法，和那些将制订法律的权力及管理国家支出的职责都交与民众议会掌管的其它国家的宪法一样，实际上是将民众议会奉为至高无上的太上皇来管理国家的事务。但是，完全和它的行政代理机构分开，就使它没有机会，也没有办法，形成为一个完整的、起作用的权威。宪法机器所构成的模式是：比国会弱小的其它力量，可能和国会冲突并与之竞争，尽管这些力量太小，无法压倒它，或者由于所需时间太长，无法抵制它。其结果

312

只能是产生不愉快的、令人厌烦的磨擦。如果采取较为巧妙而稳健的其它方法加以调整，这种磨擦就可能很容易地避免。

国会就正是在这样的困境中焦躁不安地徘徊着。这和英国下院在独立革命时的移民第一次肯定答应给它以最高地位之后的尴尬处境是一样的。当时，英国下院无论对他们自己，还是对其他人来说，都变得讨厌起来。这真是无独有偶。"从外表来看，1688年革命，只是将英国的统治权从詹姆斯的手中，转移到了威廉和玛丽的手中。实际上，这次革命对以后由国王将主权转交给下院、向立宪方面的重大发展，是一次有力的和有决定意义的推动。自从权利法案确立了唯有下院有权向全国征税的时刻起，自从根据下院自己的决定，确定了除每年根据预算向国王提供经费外，不提供其它费用的时候起，下院便成了国家的最高权力机关……。但是，虽然宪法的改变已经完成，政府机器却还远远不能适应这一变化所带来的政治生活的新情况。无论下院的意志具有多大的威力，也无法直接施加于国家事务的管理上去。负责国家事务的大臣们，不是下院的公仆，而是国王的仆人。他们听从国王的指挥，向国王负责。下院可以用弹劾，或者更间接的方法迫使国王撤掉违反下院意志的某一大臣，但是，他们不能用一个能够执行他们意志的大臣取代那位下台的政治家。他们没有这个宪法权力。

"其结果是，在下院出现了使威廉和他的大臣们陷于绝境的情绪。正如各种机构经常发生的情况一样，它们只想掌权，但是却没有相应的和如何掌权的思想准备，不了解他们掌握的权力行使起来还有实际困难；也不了解这种权力还包含有道义责任。下院就是这样，因而变成了腐朽的、爱权如命的、主意多变的和党派思想严重的机构。它发牢骚……将它的不满归罪于国王及大臣

们。但是很难找到一种它所喜欢的政策或措施。威廉深为不满地抱怨说，下院的情绪，每小时一变……。两院实际上没有公认的领导人进行领导，不了解情况，也没有一个能独立制订明确政策的组织机构。”①

用什么办法改变这一状态？森德兰曾以其深邃的洞察力提出过一项建议；威廉以其聪明才智进行过实践，这一办法，就是在国王和下院内阁中的多数代表之间进行斡旋，这是走向内阁负责
315 制政府的第一步，而且是有决定意义的一大步。对我国的这种情况，是否还有类似的、可用的、适合要求的药方，这不是我现在要探讨的问题。我只想指出事实，即进行诊断，而不是开药方。我现在要说的只是，威廉和玛丽时代最初几届议会的混乱状态，与可以清楚看到的、今天的国会在组织方面产生的紊乱状态如此相似，任何人都不能不感到惊讶。国会虽然诚实和勤勉，但是揽事太多，效率太低。究其原因，正是造成革命后议会自然表现出来的、类似的动作不灵和类似的倾向的那些原因；也就是：因为它“没有公认的领导人进行领导，不了解情况，也没有一个能独立制订明确政策的组织机构。”

迄今为止，我国政治机器这一严重缺陷的危险性，还没有在我们的经历中清楚地显露出来。但是现在，经过一段拖延之后，这种危险性似乎马上就要出现了。一种很明显的趋势是，所有治国大权都在集中到联邦当局手中，而且，国会逐渐抓在自己手中
316 的太上皇特权，正在事实上得到承认。中央政府在不断地变得越来越强大和活跃，国会正在将自己树立为中央政府中唯一的最高权威。我国政府，无论从宪法理论上说，还是从以往实践的主要特点来说，都正如巴奇霍特先生所说的，是个“混合政府”。除了各州

① 参见格林：《英国人民史》第4卷，第58、59页。

与联邦当局之间关于主权的争论之外，在联邦制度的内部，也有互相竞争和势不两立的各种势力。但是，弱者在逐步为强者所压倒。如果说，时代的趋势是可信的话，我们正在很快接近于将主权变为所需要的那样“简单”。国会不仅保留了它原来已有的权威，而且一再地直接向它提出了要求，要它进一步发挥力量、智慧和良知。加给它的任务和职责越来越多了，使它一旦干起来就停不下来，连回顾片刻的时间都没有。

国家行政管理和国家立法的范围和影响正在迅速扩大。我国人口正在迅速增长，当统计数字可能达到几百万时，会令人感到吃惊。这么多人，在他们五十多岁的短暂生命完结之前，都要在这块大陆上安个家，有个工作做。东部不一定永远是全国生活的 317 中心。南方正在迅速积累财富，很快就会恢复过去的影响。西部已经取得了任何人也无法否认的伟大成就，并且已经为今后的发展积蓄起力量。今后的发展是没有人能够估计的。这几个地区究竟是融洽一致还是意见分歧，几乎完全要看联邦政府采取何种方法和方针而定。如果联邦政府不小心谨慎，超越自己的正当职权范围，或者不根据全国利益的准则慎重地制订政策，地方主义路线就必然要出现。国内这一地区的公民可能用嫉妒甚至仇恨的眼光看待另一地区的同胞。派系必然会使国家分裂，纠纷必定会分散一个国家的精力。上天要保佑这国家，而人们却要降祸于它。这样一个情况复杂的大国，它的政府必须坚强有力、行动迅速有效、便于运用。这个政府的力量必须来自目标的坚定性和一贯性，来自与全国思想感情的一致性，来自行动的坚决性和目的的可靠性。这个政府必须通过公开的行政管理来使自己获得稳定和取得赞誉；而公开的行政管理要随时倾听公共舆论中较有远见的看法。这个政府唯一的代理机构——它的代议制的两院，除了握有

立法大权之外，还应该担负一些其它责任。

318　联邦政府从目前组成情况来看，由于权力分散，所以没有力量；由于权威太多，所以行动不够敏捷；由于程序繁多，所以运转不灵；由于职责不清，领导不力，所以效率不高。在这个政府中，每一位官员都可以谈论任何其他官员的职责，而不需要详细说明他本人为什么没有尽到应尽的职责。在这个政府中，仆人还可以控制和反对主人。洛厄尔先生称之为“演说政体”，讲话的人不必言行一致，可以愿意怎样讲就怎样讲。不管说了什么话，永远不会有人找你来算账。国会中多数派的发言者，可以谴责他们自己一派委员会正在从事的工作，而不必担心丢脸或招人耻笑。少数派的发言人则可以鼓吹他们所拥护的、相反的作法，同时可以完全有把握地知道，不用等到人们要求他们付诸实行，他们的话就早被人们遗忘了。没有人从头到尾对政府的政策负责。十几个人拟订出政策，十几条折衷意见大修大改，再由十几个除首都华盛顿以外都不知其名的部门去执行。

319　读者可以看到，这个缺点我下面还要经常提到。我之所以要一再地提到它，是因为对这一制度所进行的研究无论从哪个角度作为起点，都不可避免地要谈到这一问题，它好像是个核心秘密。这一缺点可以用来解释所有其它的缺点，因为它们都来自同一根源。这个缺点突出地表现在这样一个事例之中：新闻界说话虽然完全没有权威，但是其言论却比具有一切权威的国会的言论更有份量，更令人相信。街谈巷议比议员们的话更有人听。编辑们指导舆论，议员们服从舆论。当然，在总统选举临近的时候，政治演说家们的话是会受到暂时的注意的。人们把他们看作是政治舞台上的权威，是职业评论家，能够指出利弊和预测候选人的胜败。他们掌握着确凿的材料，人们都知道他们已经研究过这些材

料的份量。他们是管事人之一，或者说人们认为他们善于管事。他们"根据卡片"讲话。让他们去讲吧！但不要让他们讲候选人的事，而让他们讲一讲政府的措施或者方针政策，这样，他们的看法就立刻会下降到仅仅表达个人意见的水平，而他们的政治职业似乎不会给他们的个人意见增加什么份量。任何人都知道，他们可以参加投票来解决问题，但是其他几百人的表决权和他们自己的表决权有着同样的份量。所以，他们关于这些问题的讲话，是没有权威的。立法是不能预卜的事，要视各常设委员会的决议而定。立法是集体的产物，而不是简单的产物。在立法形成的过程中，究竟吸收了多少人的意见，受到了多少人的影响，是无法知道的。即使根据今年的立法情况来断定明年的立法如何，都是办不到的。 320

政治演说家讲话而没有权威性，他谈论立法也是不会有什么效果的。报纸并不郑重其事地报道他，社论也很少采用他的观点。由于新闻界是匿名的，并且代表着一大批好寻根究底的新闻猎取者，所以比政治演说家更有威力，这主要是因为新闻界确实不是个人的事，而似乎是代表着广而深的新闻领域。在最坏的情况下，也可以毫无困难地和任何一个普通人进行竞争。新闻界个人的看法肯定会受到尊重，和任何其他个人意见一样受到重视。此外，新闻界具有强大的力量，对它不愿意报道的人物，几乎可以不使此人的讲话在任何地方流传。新闻界是将新闻送给读者， 321 而演说家只能靠听众来找他。新闻界的看法可以传播到每家每户，而演说家的话只能在讲台上或竞选演说讲坛上听到。我国读者并不迫切要求报纸全文报道政治演说。相反，大多数读者如果看到他们所喜欢的专栏充满了这类讲话，会感到厌烦。即使用超过一条消息的字数来报道这类演说，也可能有人批评编辑这样做

令人倒胃口。我觉得，美国报界在这方面的处境是很独特的。英国报纸在国内政治方面则远远没有这种我行我素的独立性和自主权。因此，无论他们是否愿意，都不得不对政治演说家们毕恭毕敬。保守党的编辑们，不仅必须将其本党领袖的演说一字不漏地报道给他们的读者，而且还要报道自由党主要演说家的重要演说。当然，自由党的报刊更无其它选择，只能把保守党领导人较重要的公开讲话逐字刊登出来。全国都要求了解政治家们是怎样说的，尽管他们说的并不太好，如果由报道这些讲话的报纸来说，会比他们说得要好些。

只有两个因素可以使任何人有权希望在他讲话的时候全国都会倾听，那就是天才和权威。斯塔福德·诺思科特爵士是一位演说家，甚至说他是一位很好的演说家，大概也不会有人反对。由于他人品高尚，勤恳奉公，精明能干，因而被推举为下院里他本人所属党派的公认领袖。可能就是因为他说话具有权威——而不是作为报社的记者——所以他说话才象格拉德斯通先生一样，肯定有人听。格拉德斯通先生除了具有公认的领袖权威之外，还有天才和高明的口才。英国的公众领袖除了人品、本人的资历和经历，以及他们凌驾于匿名的报界之上的个人意见的权威之外，还具有其它一些因素。他们还具有实际管理政府的毫无疑问的权威和权力。他们是被直接授权掌握政府政策的。他们作为各自党的领导人，无论是在议会内部还是议会之外，都属于国家的前列。他们的任务就是领导这些政党，而选民们自然而然的作法是，将这些党魁们所犯错误应得的惩罚加给他们的政党。他们既是他们政党的仆人，又是他们政党的替罪羊。

人们之所以认为他们讲的话值得一听——应该说是必须听，而且听了以后还要想一想——就是因为他们历来有这种公认的特

权和职责。他们的公开讲演，就是他们政党的宣言。一个党的领袖所允诺的事，如果要由他们的党负责去做，党就会随时准备去执行。政党领袖的讲话肯定有听众，而且人们也相信。这样，无论他们讲什么，人们都有兴趣听，这也使他们的一切公开演讲增色不少。他们尽量不说空话，因为很难将空话落实为议会法案。根据上述，可以很清楚地看出，与我国的公众领袖相比，英国公众领袖们的影响和他们所处的地位，该是多么优越。我国不存在这种党派领导负责制。我们不愿意使任何人拥有很大的权威。其结果是，我国的政治家中只有那些具有近乎天才的人，才能享有公认的、说话有人听的权利，才能享有他什么时候讲话，别人都想听的权利。当然讲话的内容不是谈论候选人的事，而是关于施政措施的事。具有天赋非凡口才的人，并不是每一代人中都有的。这样的人，由于他总是能勾魂夺魄，所以永远能吸引民众的注意力。但是有天才和口才的人毕竟是罕见的，因而不能靠他们来教育和指导民众。由于人们不相信我国政治家的权威性和责任感，[324] 因此，除了选举期间之外，他们不得不让位给新闻界。因为新闻界无处不在，各方面消息灵通，而且不停地发表议论。新闻界必然是社论加"演说治国"。

我国各党派之所以具有奇妙的和混合的性质，可能也是由于缺少领导的缘故。如果说我国的政党只是在名义上属于同一个党，大概是不算过份的。两个大党中，哪一个在内部也不是同心同德的。每个党都兼容其党员队伍中各种不同信仰和目的；每个党都自称有共同的目标，但又都允许它的党员中存在同样的、与共同目标相矛盾的意见。他们并不在那些能力经历过考验的立法领袖周围结成集团，并忠实地听他们的话。这些人象是没有军官的军队，他们在打仗，但是师出无名。使他们结合在一起的，是他

们的名字和传统，而不是愿望和政策。

国会之所以能顺利达成多数一致意见，正是由于这一原因。另一原因是他们的任期短，分歧来不及冒头。在其它国家的类似议会里，多数派的协调一致经常发生问题。部长们在一次会议还 825 在进行的时候，就可以失去他们的支持者，就会发现他们的朋友背弃他们。但是在(美国)国会中，却不会发生这样的事。在国会里，虽然多数派常常只是由很多派系组合起来的一个混合体，各个组成部分都带有各种不可调和的因素，但是，在党派投票时，却很少发生不一致的情况。在局外人看来，立法一般是在平平稳稳地进行着，多数派总是能很顺利地自行其是，自然而然地一致行动，根本不会发生个人随便行动的情况。尽管在众议院之外进行选举投票时，党员中可能发生造反或造反威胁的情事，但在众议院内部，党的权力一向都是完整的。当然，其中部分原因是由于在众院内没有辩论的自由，但是毫无疑问，这主要是因为辩论是没有目的的，其原因正是因为立法缺乏连贯性。立法是各种因素的混合产物。各委员会之间的行动不能协调一致，就不能使立法带有明确的党派路线的特点。两种办法无法拧到一起。如果说，在同一次会议上，几个提案在原则上表现一致，那一般只是一种巧合。阻碍明智合作的政策上的混乱，当然也会阻碍有见地 826 的分歧和分裂。永远不会发生在一次会议上由一个党把权力移交给另一个党的事，因为这种移交几乎是毫无意义的。只要国会不解散，多数党总是一条心的，因为他们心目中并没有很明确的目标。它的运筹规划的能力，由于分散也非常薄弱。国会没有一个共同的看法。如果过去有过的话，也没有一种办法能够加以改变。多数党是由几十个委员会领导的；委员会的成员，自始至终不得改换。由于委员会太多，彼此又毫无关系，所以对他们毫无办法。

国会总是站在一个方面，因为它不知道它所站的那一边的边界在什么地方，也不知道如何跨到边界的另一边去。

另外，为了使多数党和少数党都紧密地结合在一起，很久以前就创造了众所周知的国会机器而且实际应用于这一特殊目的了。在我国的制度中，立法决策会议，几乎和各常设委员会起着同样重要的作用，因此，也需要象研究常设委员会那样，加以仔细研究。它在各方面所起的作用，比常设委员会的作用更易于理解，因为它的作用更单纯些。决策会议，原是给各委员会开的一副对症药，是用来给各委员会补充粘合剂的。因为委员会头绪纷纭，彼此不相往来，势必要严重破坏加强联系的原则。我国的众 327 议院议员们，由于不能象议会议员们那样，可以去找首相商议政府政策，所以只能在政党决策会议上彼此交换意见。为了不使本党党员中可能发生或已经发生的意见分歧随便泄露给外界，每个党都极想将混乱的辩论从国会的会议室里转移到安静的政党决策会议中去。因为在国会里，发言者可能急于表现他们不愿屈从，而在政党决策会议上，疑惧可能打消，不同意见可以用折衷办法得到解决，或是出于政治上的权宜之计而屈服。政党决策会议是政党的练兵场。在这个练兵场上，纪律得到恢复和加强，步伐和姿势恢复一致。众议院的表决和演说，一般只相当于一次正式检阅中的一些动作；政党决策会议上的演习，就是为此做准备的。不难理解，一个政党要在各委员会混乱的逆流中保持清醒头脑而不需要在政党决策会议中不时使自己恢复镇定，该是多么困难。因为在政党决策会议上，一个政党可以自己拿主意，并且重新保证永远一致。

这个办法，大概是民主党人发明的。他们似乎早在第八届国 328 会的第二次会议上就开始使用这个办法了。关于那次会议，一位

可靠的权威曾经说过这样的话："在这次国会会议上，对行政机构的朋友们提议的措施所进行的自由和独立的讨论，远比两院过去的讨论为少。在最重要的问题上，多数党所通过的方针，似乎是在政党决策会议上作好的安排。换句话说，就是已经在私下举行的民主党会议上同意了的。这样看来，国会立法经常为一个政党所左右，受情感和誓言的支配，而不是根据清醒的理智或个人的信念来制订。"① 这最后一句话中所包含的指责，在当时来说，可能是正确的。因为那时候，这种政党决策会议上的保证，被认为是一种花样翻新的枷锁，因而不受欢迎。但是，在今天，极端讲求实际的政治家们会认为这句话是不公正的。他们大概会改成这样说：政党决策会议上的发言，会换得更加宝贵的国会会议厅中的沉默，从而使每个政党都显得是从高度的和谐精神出发，并乐于互相合作。

这个为政党决策会议进行的辩护之所以完全不能成为最后的329结论，是因为这种会议是偷偷摸摸地进行的，是不承担任何责任的。它拥有很大的权力，又不需向任何人负责。政党决策会议上的辩论，如果公布的话，可能是公众感兴趣的、有教育意义的材料；但是，除了常常经过辗转复述和修改成为传闻之外，是从来不泄露出去的。毋庸置疑，这些辩论比在国会中向记者们公开宣布的任何内容都更为坦率，更加接近于所讨论问题的政治核心。在辩论会上，人们对待问题是不加虚饰的，处理也是不留情的。这些辩论可能是伤人的，但是，如果我们能听到，一定会受到启发的。但不幸的是，无可否认，这些辩论，可以无视清醒的理智和个人的信仰。政党决策会议不能永远压制或压服人数众多、且有影响的持不同意见的少数派，但是它的压力经常能制服对政治现

① 《政治家手册》第一卷，第244页。

状不满的个人和反抗者。在国会的大比武中，没有自由骑士的地盘。不服从本党决策会议决议的人，也就是不言而喻地完全不再效忠于该党了。人们会认为他是采取了危险的中间立场。这一立场会很容易地蜕化为变幻无常的遐想，并使他被怀疑为不可靠的人——在现实生活中，这种怀疑永远是一种最严重的灾难——从而几乎肯定会使他名誉扫地。任何个人，或任何人数不多、影响 330 不大的少数派，如果竟敢以政党决策会议为儿戏，无论是屡犯，还是在重要问题上违犯一次，就肯定会被开除出党，而且几乎没有恢复党籍的可能。谁都知道，意见分歧在政治上将一事无成。固执己见者的唯一收获，就是可以不同意别人的意见，但是他们会永远失去作为心腹的机会。他们所选择的是孤家寡人的一边。

但是，必须承认，政党决策会议所具有的这种权力，有其存在的必要，实为不幸。然而，又确实有它存在的必要，而且不容忽视。为了对抗众多瓦解因素的致命作用，似乎不能不有某种强有力的粘合因素。在政治意识传统较短的其它国家，各政党只是靠决策会议的变幻无常的反向吸引力是否就能长期地抵挡住委员会制度的离心力，是值得怀疑的。说来奇怪，我国的立法和行政管理之间，虽然存在着很强的、不合乎情理的分离现象，因而分散了人们对立法的注意力，只是将立法看成是一种明智的方针政策的制订和监督。但是，我国并没有受到现在法国所受到的那种折 331 磨。法国派系复杂，政治混乱得一塌糊涂，几乎无法收拾。我国过去和现在，都只有两个全国性的、有实力的大党，这虽然是不正常的，但却是一件好事。这两个政党的名字只代表事实，并不说明这一事实有道理。

我国一位敏锐的政治观察家① 曾说过，美国有“一个阶级，其

① 伯明翰的戴尔先生。

中包括千千万万个该国最优秀的人物，他们认为，可以享受太平盛世的幸福，但又不必为之而出力。”每个能看到美国生活以外世界的人，都一定会承认，这个看法是对的。要说清楚这个问题，就等于把理由最充分的、对国会政治的批评全部摆出来。公众舆论没有据以作出判断的方便材料；采取行动也没有快捷的途径。这一制度的一切都不是直接的、简单的。权力分散，七零八落，错综复杂，追究责任要一直追索到最偏僻的角落里去。总而言之，谋寻治国之道，并不是唾手可得的。因此，一般民众将治理国家充其量尊之为碰运气的事，是可以理解的。因为在这件事情上，民众 332 的选票和影响都起不到什么作用。例如，某个人对国家政策中的某些问题最为关心，而这些问题是归常设委员会主管的，如果他所选的人进不了常设委员会，那么，他选哪个代表进入国会对他所最关心的那些问题又能起什么作用呢？谁当选为总统又有什么不同呢？在关键性的政策问题上，总统能有很大权限吗？要想保证总统投的票对主要的行政方针有哪怕是微乎其微的影响，也几乎是不可能的。往全国这锅肉汤中添加佐料的厨师太多了，一次换掉一个厨师是无济于事的。

我国宪法已有充分时间发挥其理想的魅力，现在到了这样的时候：不须进一步发挥其魅力就能使那些不相信政治巫术、头脑清醒的人们总结一下我们取得了哪些成就，以及今后还将取得哪些成就。盲目崇拜并不能使宪法增光。作为一个国家，我们对它的缺点看得越清楚，能更快地以毫不迟疑的信心和勇气，将所有经过彻底试验和充分考虑的应急办法付诸实施，以将我们的自治 333 政体建成为一个方法简便、大权独揽、职责分明的毫无虚饰的体制，我们就会更加接近于1787年那些伟大、光荣的政治家们的明智和务实精神了。我国的制度有缺陷，但是我们似乎并不想去否

定它的完美无缺，而是一直在战战兢兢和妄自尊大的心情下谋求繁荣昌盛。首先设法从这种心情下解脱出来，就是对这个制度的大胆的批评。当我们今后抛开感情，对这一制度的每个部分都进行过检验，并用实际的、常识的尺度对它的一切职能都进行过衡量之后，我们将能重新获得权利，说我们在政治上是有远见卓识的，余下的只是对我们注意观察到的问题作出明智的反应，以重新证实我们自称有政治天才确是名副其实的。

335

索 引

（本索引的页码系原书页码，见本书边码）

336

341